

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO SISTEMA DA ONU:
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Luiz Henrique de Sousa Falavina

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof. Vera Therezinha de Araújo Grillo

Florianópolis

1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

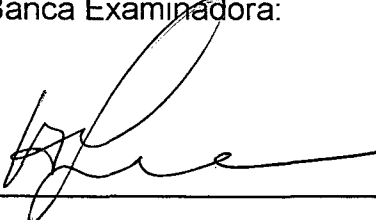
A dissertação ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO SISTEMA DA
ONU: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

elaborada por Luiz Henrique de Sousa Falavina

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada
para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Florianópolis 17 de agosto de 1996.

Banca Examinadora:



Prof. Vera Therezinha de Araújo Grillo

Prof. Paulo Affonso Leme Machado



Prof. Edmundo Lima de Arruda Jr.

Prof. José Márcio Campos (suplente)

A Ana Maria, por tudo.

“Todos nós desejamos ajudar uns aos outros. Os seres humanos são assim. Desejamos viver para a felicidade do próximo. (...) Neste mundo há espaço para todos. A terra, que é boa e rica, pode prover a todas as nossas necessidades.”

“O Grande Ditador”, de Charles Chaplin, em seu último discurso.

“A terra fornece o suficiente para satisfazer as necessidades de todos os homens, mas não para a cobiça de ninguém.”

Mahatma Gandhi

O espaço para agradecimentos é limitado, Antes de mais nada, agradeço a minha mulher, Lidia Maria Greco, a Zica, mãe de meus filhos, Jerônimo, Diana, Guilherme e Ana Luisa, por todo o carinho, cumplicidade e compreensão. Meu Pai, Guilherme foi muito positivo todo o tempo, somando e apoiando, bem como o Jackson Azevedo e a Cristiane Gehlen.

Os professores do CPGD, representados por Edmundo Arruda Jr., que me levou a Floripa, recebam aqui sinceramente o meu agradecimento e votos de admiração. A Secretaria do Curso, tão construtiva e amiga, com Dilza, Rose, Geovania e Melissa, além da Ivonete, marca bem momentos da maior simpatia e companheirismo.

Os amigos de Florianópolis recebam todos os agradecimentos nas pessoas do Gama e Ângela. Agradeço também a Zelita Viana.

Contem conosco!

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO SISTEMA DA ONU: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

RESUMO

O objeto de estudo da presente investigação é a análise da participação das organizações não-governamentais ou associações de cidadãos no processo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e no contexto da nova Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Interessa analisar os critérios e possibilidades de interação e participação dessas associações de indivíduos no processo intergovernamental de decisão em relação às temáticas de meio ambiente e desenvolvimento. A motivação para que cada vez um maior número de pessoas esteja envolvido nos processos do poder político é fruto positivo de tudo que se refira à participação, inexistindo maior garantia de legitimidade e, em adição, de legalidade. O moto dessa legitimidade é a sociedade civil. Esse trabalho é o resultado de uma pesquisa participante realizada entre 1991 e 1993 sobre a participação das ONGs no processo de tomada de decisões em questões de meio ambiente e desenvolvimento, oportunizada de forma inédita no sistema da ONU, pelo processo da Conferência do Rio-92, "a Cúpula da Terra". Investiga a crescente atividade das associações de cidadãos como forma de participação no processo de decisão e de intermediação em questões relativas a meio ambiente, desenvolvimento e controle social da tecnologia.

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTELLES DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES: DEVELOPPEMENT SOUTENABLE

RÉSUMÉ

Le but de l'étude de la presente recherche est l'analyse de la participation des organisations non-gouvernementelles ou associations citoyennes dans la procedure de la Conference des Nations Unies sur l'Environnement et le Developpement (CNUED) de l'Organization des Nations Unies (ONU). Il est interessant d'analyser les critères et les possibilités d'interaction et de participation de ces associations d'individus dans le processus intergouvernemental de decision en relation aux thematiques de l'environnement et du developpement. La motivation, a chaque jour grandissant, du nombre des personnes qui sont parties prenantes de la décision politique, est un resultat positif dans tout ce qui se refere à la participation. En effect il n'existe pas de meilleure garantie légale et suivant de légitimité. L'impulsion de cette légitimité est la société civile. Ce travail est le resultat d'une recherche participative realisée entre 1991 et 1993, sur l'action des organisations non gouvernementelles dans le processus de la prise de decision dans les questions relatives a l'environnement et au developpement mise en avant de manière originale dans le système de l'ONU par le processus de la Conférence de Rio - 1992, le Sommet de la Terre.

Nous portons notre recherche sur l'activité grandissant des associations des citoyens comme forme de participation dans le processus de décision et d'intermediation en question relative a l'environnement, au developpement et au contrôle social de la technologie.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACC	Comitê Administrativo de Coordenação
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEE	Comunidade Econômica Européia
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ELC	Environmental Liaison Center
FAO	Organização para Alimentação e Agricultura da ONU
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e
Recursos Naturais	
IUPN	União Internacional para a Proteção da Natureza
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organização para a Cooperação Econômica e
Desenvolvimento	
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
UNDP	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNEP	Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO SISTEMA DA ONU:

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	IX
1. AS NAÇÕES UNIDAS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	9
1.1. -- A PERSPECTIVA HISTÓRICA	9
1.2. -- AS NAÇÕES UNIDAS E A QUESTÃO AMBIENTAL	13
1.2.1. O CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC)	13
1.2.2. - ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)	14
1.2.3. -- A ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL, CIENTÍFICA E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS - (UNESCO)	14
1.2.4. -- A CONFERÊNCIA CIENTÍFICA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A CONSERVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS -- (UNSCCUR)	16
1.2.5. -- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO -- (PNUD)	16
1.2.6. -- A CONFERÊNCIA DA BIOSFERA	17
1.3. A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO (CNUMAH)	18
1.3.1. -- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA)	20
1.4. -- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMUMAD)	22
1.4.1. O RELATÓRIO "NOSSO FUTURO COMUM"	25
2. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: A CÚPULA DA TERRA	29
2.1. - O MANDATO DA CNUMAD: A RESOLUÇÃO: 44/228	30
2.2. -- A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD)	30
2.3. -- O COMITÊ PREPARATÓRIO (PrepCom)	31
2.4. -- A DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO	33
2.5. A AGENDA 21	36
2.5.1. - O PREÂMBULO DA AGENDA 21	38
2.5.2. -AS DIMENSÕES POLÍTICAS E SOCIAIS	39
2.5.2.1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ACELERAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS RELACIONADAS	40
2.5.2.2. COMBATENDO A POBREZA	42
2.5.2.3. MUDANDO OS PADRÕES DE CONSUMO	42
2.5.2.4. -- DINÂMICA DEMOGRÁFICA E SUSTENTABILIDADE	43
2.5.2.5. -- INTEGRANDO O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO NO PROCESSO DE TOMADAS DE DECISÕES	45
2.5.2.6. -- FORTALECENDO O PAPEL DOS GRUPOS MAJORITÁRIOS	46
2.5.2.7. -- AÇÃO GLOBAL PARA AS MULHERES RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E EQUITATIVO	47

2.5.2.8. -- A INFÂNCIA E A JUVENTUDE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	48
2.5.2.9. RECONHECENDO E FORTALECENDO O PAPEL DOS POVOS INDÍGENAS E DE SUAS COMUNIDADES.....	49
2.5.2.10. -- FORTALECENDO O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS: PARCEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	50
3. O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	54
3.1. -- O MEIO AMBIENTE GLOBAL	54
3.2. -- O DESENVOLVIMENTO E A TECNOLOGIA	57
3.3. -- A POBREZA	60
3.4. -- A ética	63
3.5. -- A PARTICIPAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE CIDADÃOS NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES	65
4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS NAÇÕES UNIDAS	71
4.2. -- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO ECOSOC	78
4.3. -- O COMITÊ SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	78
4.4. -- A CONFERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (CONGO)	79
4.5. -- O STATUS CONSULTIVO FRENTE AO ECOSOC	82
4.6. -- A Conferência de Estocolmo.....	83
4.7. -- A CONFERÊNCIA DE PARIS.....	85
4.8. -- O COMITÊ FACILITADOR INTERNACIONAL (IFC).....	87
4.9. -- AS SESSÕES DE ESTRATÉGIA DAS ONGs.....	88
4.10. -- A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ PREPARATÓRIO DA CNUMAD.....	89
4.11. -- O FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs.....	93
4.12. -- Os tratados das ongs.....	95
4.13. -- COMPARAÇÃO ENTRE OS TRATADOS DAS ONGs E A AGENDA 21.....	96
4.14. -- Regras para o processo de elaboração dos Tratados DAS ONGS	99
4.15. -- AS REDES DE INFORMAÇÃO ENTRE AS ONGS.....	102
5. A COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CDS).....	104
5.1. -- A agenda 21, capítulo 38.11	104
5.2. -- A FORMAÇÃO DA COMISSÃO.....	105
5.2.1. -- O PROGRAMA TEMÁTICO DE TRABALHO PLURIANUAL.....	106
5.2.2. -- ARRANJOS PARA CREDENCIAMENTO E REPRESENTAÇÃO DAS ONGs NA CDS	108
5.2.3. -- PROCEDIMENTO PARA CREDENCIAMENTO NA CDS	111
5.2.4. -- A Coordenação interagências DA ONU	112
5.2.5. -- JUNTA CONSULTIVA DE ALTO NÍVEL.....	112
5.3. - A PRIMEIRA SESSÃO SUBSTANTIVA DA COMISSÃO	113
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114

INTRODUÇÃO

A tarefa da presente investigação é a elaboração de um relatório de pesquisa e a análise da participação das organizações não-governamentais ou associações de cidadãos¹ no processo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e no contexto da nova Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Interessa analisar os critérios e possibilidades de interação e participação dessas associações no processo intergovernamental de decisão em relação às temáticas de meio ambiente e desenvolvimento.²

Na presente dissertação adotaremos, além da mais adequada expressão *associação de cidadãos* por vezes, a expressão “*não-governamental*”, utilizada nos documentos da ONU. Isto é feito mediante ressalvas, por se tratar de definição pela via negativa que não explica o que é, e sim o que não é, além de posicionar os governos no centro da sociedade, o que é inaceitável em se tratando de associações populares e de cidadãos. Face a estas dubiedades, utilizaremos a expressão sem perder de vista as ressalvas, concordando que pode ser oportuna a desvinculação das associações de cidadãos da esfera governamental. Isto porque a simbiose entre ambos, por vezes, dificulta o entendimento claro dos papéis de cada um.

Por outro lado, a utilização das categorias Norte e Sul pressupõe a existência de um norte no Sul e um sul no Norte. Mais que isto, é de se dizer que a maior parte do mundo pobre e subdesenvolvido encontra-se geograficamente no hemisfério Norte.

Uma questão transcendente ao objeto do presente trabalho é a prática democrática e a participação política dos indivíduos nas organizações não-governamentais. As delicadas questões da legitimidade e da

¹ Para os fins do presente estudo, adotaremos a definição de Caldas Aulete- *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*: “*cidadão: aquele que habita uma cidade; o indivíduo considerado no desempenho dos seus deveres como membro de um estado*”, in CALDAS AULETE, *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Delta, 1964. P. 795.

² Aqui entendidas como as organizações de indivíduos sem fins lucrativos, envolvidas em diferentes questões, relacionadas entre si, como o ambientalismo, o desenvolvimento, a ação social e/ cultural; movimentos sociais: mulheres, índios, associativismo rural e urbano, etc. -

representatividade permeiam todo o objeto de estudo e os mecanismos de representação das ONGs no sistema das Nações Unidas.

“Será que faz sentido discutir, o ‘estado das relações’ entre ONGs e agências governamentais e intergovernamentais sem examinar o ‘estado das relações’ entre as ONGs e as entidades populares, as organizações de base?”, questiona Marc MERFIN, quando afirma não estar certo de dever ter escrito um elucidativo *paper* sobre o estado das relações ONGs/Governo/Nações Unidas³.

A abordagem dessas questões é um tópico muito pouco documentado, trazendo dificuldades à investigação. É, porém, complementar ao presente estudo proceder-se à análise pormenorizada dessas delicadas questões da legitimidade e representatividade. A presente dissertação não pretende aprofundar essas questões.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO⁴ entende que, “lamentavelmente, temos que concordar com a observação terrível de JOHN RANDOLPH LUCAS:

*‘todas as formas de participação estão sujeitas a um entrave básico ou seja: quanto mais pessoas participarem de uma decisão, mais formal e, portanto menos verdadeira ela será’ ”*⁵.

Não concordamos com tal afirmação, entendendo não se tratar o entrave à participação de questão de verdade ou não, mas sim de ausência de consolidadas práticas e cultura democrático-participativas. A democracia participativa obrigatoriamente deve conviver com a perseguição do consenso caso a caso, o que significa na técnica jurídica, o *processo apropriado*, que produza o melhor efeito em termos de legitimidade com o menor desgaste procedimental-burocrático possível.⁶

Segundo BOBBIO, para uma definição mínima de democracia não bastam a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar

³ MERFIN, Marc. *O estado das relações ONGs / Governo / Nações Unidas. In Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. p. 95.*

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro, 1992 p.191.*

⁵ LUCAS, John R. *Apud MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit. p.191.*

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *op. cit. p.191-192.*

direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas ou a existência de regras de procedimento. É indispensável que aqueles que são chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra, sendo necessária a garantia aos denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, de associação etc.⁷

Há toda uma justificada resistência, por parte de setores da sociedade civil, à tendência de concentração e unificação do poder, que caracteriza a constituição do Estado moderno. O pluralismo é uma forma alternativa de separação dos poderes estatais em sentido horizontal, sendo a sociedade composta de vários grupos ou concentrações de poder, os quais, mesmo em conflito entre si, têm a atribuição de controle, limitação e massa crítica dos centros de poder, identificados com os Estados nacionais e seus governos. Esta função do pluralismo só é atingida mediante a administração adequada e valorizada do dissenso:

“O pluralismo enfim nos permite apreender uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade -- melhor: a liceidade -- do dissenso. Esta característica fundamental da democracia dos modernos baseia-se no princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade, mas solicitador, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer.”⁸

JOSÉ AFONSO DA SILVA atribui à *democracia* a qualidade de conceito histórico que não é, *de por si*, um valor-fim, mas sim um meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana traduzidos basicamente nos direitos fundamentais do homem. O autor conceitua a democracia como sendo um processo de convivência social em que o poder

⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*; trad. de Marco Aurélio Nogueira -- Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.p.20

emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente pelo povo e em proveito do povo⁹.

O conceito de democracia sofre um alargamento sob o enfoque ecológico e místico nas palavras de BOFF:

“A democracia não pode ser apenas humana e social. Deve ser também cósmica. Que seria da sociedade sem árvores, sem as águas límpidas, sem o ar puro, sem o brilho das estrelas? O ser humano deve integrar todos estes seres como novos cidadãos. Deve sentir-se ligado como irmão e irmã a todos os seres, das galáxias mais distantes à formiga do caminho. Essa cosmovisão abrirá a possibilidade para uma nova experiência do sagrado e do mistério que sustenta o universo e que as religiões chamaram de Deus.”¹⁰

A motivação para que cada vez um maior número de pessoas esteja envolvido nos processos do poder político é fruto positivo de tudo que se refira à participação, inexistindo maior garantia de legitimidade e, em adição, de legalidade. O mote dessa legitimidade é a sociedade civil, entendida como a esfera das relações entre indivíduos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições governamentais e estatais. Pode-se afirmar que a sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos, e, na solução dos mesmos, a cargo do Estado, mediante a mediação ou supressão, consideram-se como atitudes que impõem ao sistema político o oferecimento de respostas, a partir de solicitações oriundas das várias formas de mobilização, associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político.¹¹

⁸ BOBBIO, Norberto. *op. cit.*, p.61.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9a. Ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1992. P.115.

¹⁰ BOFF, Leonardo. In *Caderno Especial d’“O Estado de São Paulo”*. São Paulo 15 de agosto de 1993, p.04.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Trad. João Ferreira. Brasília, Ed. UNB, 2a. Ed.-1986. -.1210.

Na esteira desses conflitos entendemos que o tradicional poder estatal de submeter ao interesse comum as atitudes do mercado – compreendido

como as grandes empresas, nacionais e multinacionais -- sofreu, face às tendências globalizantes, uma redução de eficácia. Esta situação acarreta uma necessidade maior de envolvimento e participação da sociedade civil, para que os seus interesses sejam observados, circunstância que também permeia o presente estudo.

Esse trabalho é o resultado de uma pesquisa participante¹² realizada entre 1991 e 1993 sobre a participação das ONGs no processo de tomada de decisões em questões de meio ambiente e desenvolvimento, oportunizada de forma inédita no sistema da ONU, pelo processo da Conferência do Rio--92, "A Cúpula da Terra".

O objeto deste estudo delineou-se durante anos de atuação em associações ambientalistas, atuação levada ao extremo com a participação nas reuniões do IV Comitê Preparatório PrepCom na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Conferência propriamente dita, num *Workshop* sobre a Mudança Institucional promovido pelo Grupo não-governamental de Trabalho sobre a Mudança Institucional, do qual foi participante ativo, capitaneado pela Internacional Union for the Conservation of Nature -- IUCN, realizado no Palácio da Paz, em Haia, em novembro de 1992, e na primeira sessão substantiva da nova Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em junho de 1993.

A participação das ONGs no sistema internacional remonta, em suas origens, a 1910, quando foi constituída por iniciativa belga uma União de Associações Internacionais, que tornou-se o primeiro centro de informações das ONGs. FENAUX, então na qualidade de presidente do Comitê sobre organizações não-governamentais, assevera que,

*"a vrai dire, les organisations non
gouvernementales remontent probablement aussi loin que
la liberté d'association et le besoin qu'ont éprouvé des*

¹² Sobre pesquisa participante, ver BRANDÃO, C. (org.). *Pesquisa participante*. 3a. Ed., São Paulo: Brasiliense, 1983 e BRANDÃO, C. *Repensando a pesquisa participante*. 3a. Ed., São Paulo: Brasiliense, 1987

organisations nationales de donner rendez-vous à des aspirations communes."¹³

O conjunto e cada elemento da problemática abordada "encontram-se revestidos de uma retórica dúbia. O assunto contém inúmeras ambigüidades que lhe são intrínsecas". Não bastasse isso, "a cooptação sistemática de conceitos e palavras -- numa sociedade profundamente corrompida por sua alienação, através da burocracia e dos meios de comunicação -- lança dúvidas sobre quase toda mensagem. Existe desenvolvimento e desenvolvimento, cooperação e cooperação, ONGs e ONGs."¹⁴

O primeiro capítulo trata da constituição da Organização das Nações Unidas e revê as suas políticas objetivando o desenvolvimento sustentável. São analisadas as providências iniciais tomadas no sistema das Nações Unidas -- NU, inicialmente pelo Conselho Econômico e Social -- ECOSOC, pela Organização para Alimentação e Agricultura -- FAO e pela Organização Educacional, Científica e Cultural das NU -- UNESCO. Na sequência contempla-se a Conferência Científica da Organização das Nações Unidas sobre a Conservação e Utilização de Recursos -- UNSCCUR--, a qual ocorreu em virtude das crescentes demandas por um gerenciamento mais sustentável dos recursos naturais. A mesma questão permeia a convocação e a realização da Conferência da Biosfera. Com a realização, em 1972, da CNUMAH, decidiu-se, para dar seqüência às resoluções adotadas pela Assembléia Geral, a criação do PNUMA.

No ano de 1982 é tornada pública a Declaração de Nova Iorque -- A Carta da Terra --, após reunião que engajou pessoas profundamente envolvidas nas questões do direito ambiental. Em 1983 é convocada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), para elaborar uma "agenda global para a mudança", como foi bem sintetizado no produto final do trabalho da Comissão Brundtland, denominado Nosso Futuro

¹³ FENAUX, R. *Reflexions sur la participation des organisations non gouvernementales aux travaux de l'O.N.U. In L'avenir des organisations internationales non gouvernementales. Bruxelles Union des Associations Internationales*

¹⁴ NERFIN, M. *Op. cit.*, p.95

Comum, que propôs estratégias ambientais de longo prazo, visando obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000.

O segundo capítulo analisa a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mega-evento intergovernamental, merecedor de um estudo mais profundo do que o aqui apresentado, porém, consideraremos questões de relevância, como o mandato, as reuniões do Comitê Preparatório (PrepCom), e o principal resultado das negociações no sentido de balizar as posturas globais para que se atinja a sustentabilidade no próximo século: a Agenda 21.

O terceiro capítulo versa sobre as repercussões jurídico-políticas nas relações internacionais, das intervenções tecnológicas na biosfera determinadas pelos modelos de desenvolvimento e crescimento econômico adotados. Nesse contexto, investiga a crescente atividade das associações de cidadãos como forma de participação no processo de decisão e de intermediação em questões relativas a meio ambiente, desenvolvimento e controle social da tecnologia.

Ao proceder à análise da questão global, são fundamentais uma abordagem e uma reflexão, ainda que breves, sobre o papel do ser humano e algumas das formas de visão do mundo atual: -- humanismo, antropocentrismo, biocentrismo. Sob os enfoques da economia, da política e da ética, há uma crescente participação do movimento ambientalista, o qual compreende iniciativas da sociedade com relação à questão ecológica.

O quarto capítulo aborda a crescente participação das associações de cidadãos no sistema da Organização das Nações Unidas. Faz-se uma análise das questões relativas ao Direito Internacional, à luz do art. 71 da Carta das Nações Unidas e dos resultados da CNUMAH. Neste ensejo considera a estrutura da CNUMAD. No contexto será analisada a participação das associações de cidadãos nos eventos oficiais e nos eventos não-governamentais, e também no processo de institucionalização das recomendações do plenário da Conferência, e os critérios e possibilidades de participação das associações de cidadãos nos trabalhos da CNUMAD e da CDS. A institucionalização da participação desses atores advém da Carta da Organização das Nações Unidas e das decisões supervenientes do ECOSOC.

O Comitê sobre organizações não-governamentais, órgão intergovernamental que funciona como uma espécie de filtro entre as ONGs e o ECOSOC, bem como a Conferência das ONGs -- CONGO --, órgão de coordenação não-governamental será analisado no contexto da institucionalização da participação não-governamental face ao ECOSOC.

A Conferência de Estocolmo foi um marco tanto na discussão da internacionalização da questão ambiental, como quanto no aprofundamento dos debates sobre a participação não-governamental nos processos de decisão.

A Conferência do Rio-92 logrou proporcionar oportunidades para o mais amplo debate ocorrido entre associações de cidadãos de todo o mundo. A disposição das entidades, no sentido de efetivamente influenciarem o processo governamental de decisão, já se fez sentir por antecipação, tanto nos procedimentos do Comitê Preparatório da CNUMAD, como no evento denominado Conferência de Paris. A participação na Conferência oficial foi marcada por uma atuação séria, interessada e, por vezes, caótica, fato inevitável em virtude de estruturas insuficientes para a magnitude da Conferência, como também pela ocorrência de reuniões fechadas, onde a participação não-governamental foi vítima de cerceamento explícito.

O processo de realização dos tratados, ainda que deficiente, foi uma experiência da maior importância. A qualidade dos tratados será abordada, bem como a participação das ONGs para que restasse criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável - CDS . Permeia todo este estudo a expectativa da interação entre as ONGs e as questões: legitimidade, representatividade e controle.

O quinto capítulo aborda a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, órgão instituído para dar seqüência à implementação dos resultados da Conferência do Rio. São abordadas a formação da Comissão, a sua primeira sessão substantiva e o seu programa de trabalho plurianual, além da participação das associações de cidadãos nos trabalhos.

A pesquisa é limitada por especificidades peculiares ao seu objeto, já que se não pode limitar aos procedimentos de uma só disciplina. A integração de aspectos jurídicos, politológicos e sociológicos, nos níveis de especialização

em que se encontram essas disciplinas oferece dificuldades reais à investigação.

É necessário um procedimento simultaneamente jurídico e histórico, já que se concebem as associações de cidadãos de meio ambiente e de desenvolvimento como uma categoria típica de época. Sob o aspecto sociológico a pesquisa enquadra-se na tendência historicista, limitada a um nível de generalidades. Nesse contexto, os fatos e processos singulares podem ser interpretados como exemplos, não se pretendendo realizar uma historiografia rigorosa. Contudo, não se pode e nem se quer desmerecer os méritos de uma análise estrutural da totalidade das relações sociais.

A tradução dos textos é de responsabilidade do autor.

1. AS NAÇÕES UNIDAS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.1. -- A PERSPECTIVA HISTÓRICA

No passado houve diversas tentativas de solução de controvérsias internacionais em base multilateral. Os tratados de Westphalia, em 1648, continham o reconhecimento, por parte dos Estados europeus, de haver interesses comuns que deveriam ser regulados por deliberações comuns.

O Congresso de Viena, em 1815, onde se fizeram representar a Áustria, a Prússia e a Rússia, pelos seus soberanos, e a Inglaterra, França, Espanha, Portugal e a Suécia, por ministros públicos, apesar de elementos perturbadores intervenientes, confirmou e desenvolveu esse reconhecimento, criando de fato o primeiro ensaio de normas reguladoras para a vida internacional. Antes dele, muitos outros congressos reuniram-se na Europa, mas é no Congresso de Viena que as nações agem como elementos da Sociedade dos Estados ¹⁵.

Em 1818, no Congresso de Aix-la-Chapelle, Áustria, Prússia e Rússia, por seus soberanos, e França e Inglaterra, por seus ministros

¹⁵ BEVILAQUA, Clovis. *Direito Público Internacional*. São Paulo. 1939. Editora Freitas Bastos. p.18.

diplomáticos, consolidavam a “pentarquia”, que, por muitos anos, tomou a si a direção suprema dos negócios internacionais, intervindo diretamente na vida interna dos outros Estados. Ao mesmo tempo declararam que não se afastariam jamais, nem nas relações recíprocas nem nas que tivessem com outros Estados, da observação mais restrita dos princípios do direito das gentes.

Sucederam-se conferências destinadas a tratar de crises pontuais, seguidas pelas Conferências da Paz de 1899 e 1907, em Haia, que tiveram maior representatividade, convocadas com o propósito de reformular os direitos e as obrigações dos Estados, podendo ser consideradas como uma reflexão por uma reforma de amplo espectro nos modos de solução de diferenças através da intervenção de terceiros, evitando guerras¹⁶.

No curso da guerra de 1914-1918 foi se consolidando a convicção de que teria de ser criada uma organização que proporcionasse os meios de resolução de disputas internacionais e o equipamento necessário para sancionar no caso de descumprimento.

Em 1919, “para desenvolver a cooperação entre as Nações e para lhes garantir a paz e a segurança tendo em vista a necessidade de “observar, rigorosamente, as prescrições do direito internacional reconhecidas, de ora em diante como regra de proceder efetiva dos governos” foi adotado o Pacto que instituiu a Sociedade das Nações. Este instrumento, apesar de defeitos em sua organização, deu maior consistência à vida jurídica internacional, inclusive instituindo uma Corte Permanente de Justiça Internacional para dirimir, como órgão judicial ou arbitral, as controvérsias entre os povos¹⁷.

O pacto da Sociedade das Nações foi incorporado como parte do Tratado de Versalhes, que celebrou a paz com a Alemanha. Os Estados que firmaram o último, em número de trinta e dois, por via de consequência eram signatários do primeiro, sendo que outros países não envolvidos na guerra, em número de treze, também firmaram o pacto.

A Sociedade das Nações, conhecida também como Liga das Nações, apesar de ter sido relativamente bem sucedida ao propiciar cooperação em certas áreas econômicas e técnicas, falhou na missão de órgão mantenedor da paz e segurança. Foi impossível o controle da produção de armamentos e

¹⁶ *Ibid*, p.19

dos conflitos subseqüentes, o que determinou a perda do respeito e poder como instrumento de segurança coletiva.

Em abril de 1946 realizou-se em Genebra a última sessão da Assembléia Geral da Sociedade das Nações, que deixou de existir formalmente em 31 de julho de 1947.¹⁷

Após os resultados devastadores da 2ª Guerra Mundial foi fundada, em 1945, a Organização das Nações Unidas -- ONU, com os objetivos de manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações amistosas entre as nações baseadas no respeito aos princípios da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e cooperar internacionalmente na solução de problemas e na promoção do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, de forma a constituir um centro para a harmonização das ações das nações para que se atinjam esses fins comuns.

A denominação Nações Unidas foi utilizada pela primeira vez na "Declaração das Nações Unidas", de 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, quando representantes de vinte e seis nações conclamaram seus governos a continuar lutando em conjunto contra as forças do eixo Berlim-Roma-Tóquio.

Em 1944, realizou-se uma Conferência em Dumbarton Oaks, Washington, DC, EUA, que constituiu um início de formalização do estabelecimento da organização internacional, quando se elaboraram as propostas para o estabelecimento de uma organização internacional geral. Em duas Conferências subseqüentes, Yalta (4 a 11 de fevereiro de 1945), Cidade do México (21 de fevereiro a 8 de março de 1945), foram esclarecidas as posições e compostas as questões existentes entre as partes.

No dia 24 de outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas oficialmente passou a existir, com a Carta das Nações Unidas ratificada pela China, França, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos e por um grande número de outros signatários, entre os quais o Brasil.

A Carta das Nações Unidas é qualificada entre as fontes do direito das gentes como um tratado internacional solene e coletivo, negociada e

¹⁷ *Ibid*, p. 19-20.

¹⁸ *Sobre esse período, ver JOSTOV, V.M. et alii. História Contemporânea. Trad. Paschoal*

subscrita por 50 Estados na Conferência de São Francisco. É tratado solene porque foi “ratificada pelos Estados signatários, de acordo com os respectivos métodos constitucionais” (art. 104). É um tratado-lei porque exprime vontade convergente dos Estados signatários para criar nova organização internacional.

Afirma-se que a Carta das Nações Unidas, como tratado-lei, é de natureza constitucional, tanto em virtude do seu conteúdo material (direitos e deveres dos Estados-membros, competência dos órgãos, distribuição de funções executivas e judiciárias etc.) quanto devido ao reconhecimento por parte dos Estados da superioridade hierárquica em relação aos demais acordos internacionais.¹⁹

A Corte Internacional de Justiça, órgão da própria Organização das Nações Unidas, reconheceu em parecer consultivo a personalidade jurídica internacional da Organização das Nações Unidas. A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional, intergovernamental, política, de vocação universal, existente após a Segunda Guerra Mundial, composta por Estados, capaz de manifestar vontade distinta da de seus membros. Isto quer dizer que a sua vontade é juridicamente distinta da vontade dos que a integram, ou seja, a organização dispõe de esfera de competência e personalidade jurídica própria, que não se confunde com a personalidade dos Estados-membros. Assim sendo, encontra-se a Organização das Nações Unidas na condição de titular de direito e de deveres na ordem internacional.²⁰

A Organização das Nações Unidas não mais se limita a ser o que os seus criadores quiseram no ato de sua constituição, uma vez que a sua dinâmica particular transcendeu o momento e os motivos da fundação, tendo passado a gerar, como sujeito de direito, normas e organizações internacionais. Nesta qualidade, conta a Organização com estrutura própria, provida de órgãos, de direção e de funcionários, gozando de privilégios e imunidades privativos que se projetam nos indivíduos a seu serviço.

Não se pode desconsiderar o fato de que, no sistema da Organização das Nações Unidas, um dos cinco países com assento permanente

Lemme. Rio de Janeiro, ed. Itambé, 1964; e EFIMOV, N. História Moderna. Rio de Janeiro, ed. Itambé, 1963.

¹⁹ *RANGEL, V.M. Teoria Geral do Direito Internacional Público - As Organizações Internacionais. Mimeo, São Paulo, 1981.*

²⁰ *REUTER, Paul.*

no Conselho de Segurança pode ignorar ou vetar resoluções contra si ou seus aliados. Na Guerra do Golfo observou-se como as potências podem tanto violar as leis internacionais e ignorar ou vetar as resoluções da Organização das Nações Unidas, como podem instrumentalizar o sistema da Organização para legitimar ou justificar suas ações contra outros países, quando isto convém a seus interesses. A guerra contra o Iraque foi conduzida pelos Estados Unidos, em nome da Organização das Nações Unidas, para preservar e fortalecer os interesses ocidentais no Oriente Médio, proteger os suprimentos de petróleo e o estilo ocidental de vida.

1.2. -- AS NAÇÕES UNIDAS E A QUESTÃO AMBIENTAL

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o novo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC) e a planejada Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) tinham, em princípio, a conservação como parte do planejamento da política econômica do pós-guerra. A questão da colaboração internacional tinha como um dos seus componentes a conservação dos recursos naturais. A Organização das Nações Unidas é, pela sua Carta, encarregada de promover uma série de atividades, sendo que a responsabilidade pelo desempenho dessas funções cabe à Assembléia Geral e, sob a autoridade desta, ao ECOSOC. São elas, entre outras:

- a) (a) nos campos econômico e social, mais altos padrões de vida, pleno emprego e condições de desenvolvimento e progresso econômico e social;
- b) (b) soluções dos problemas econômico, sociais, de saúde e relacionados, em nível internacional; à cooperação cultural e educacional; e,
- c) (c) respeito e observação universais dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais.

1.2.1. O CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC)

O ECOSOC, Conselho Econômico e Social das NU, tem a incumbência de fazer ou iniciar estudos e relatórios a respeito dos assuntos internacionais, econômicos, sociais, culturais, educacionais, de saúde, e assuntos correlacionados. Faz recomendações em tais assuntos à Assembléia, aos membros das NU e para as agências especializadas envolvidas.

O Conselho também faz recomendações com o propósito de promover o respeito e a observação dos Direitos Humanos. Prepara minutas de convenções para submissão à Assembléia em assuntos dentro da sua competência e convoca conferências internacionais em tais questões. Entra em acordos com agências especializadas e faz arranjos para consultas com organizações não-governamentais.

As disposições da Carta referentes ao ECOSOC estão contidas no Capítulo IX (art. 55-60), o qual estabelece os objetivos e funções das NU na esfera da cooperação internacional econômica e social, e no Capítulo X (art. 71-72), que define a composição, função e poderes, e os procedimentos e votações do Conselho. Outras disposições são encontradas nos artigos 1, 2, 7, 15, 17, 18, 91, 96, 98, 101.

1.2.2. - ORGANIZAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)

A FAO foi estabelecida em 1945, quando quarenta e quatro governos indicaram a sua aceitação da constituição, minutada por uma comissão provisória. As funções do anterior Instituto Internacional de Agricultura, em Roma, foram transferidas para o novo órgão. O preâmbulo do Ato Constitutivo define o objetivo dos membros como sendo:

“promover o bem-estar comum, promovendo ações separadas e coletivas (...) para os propósitos de elevar os níveis de nutrição e padrão de vida dos povos sob as suas respectivas jurisdições, assegurando melhorias na eficiência da produção e distribuição de todos os alimentos e produtos agrícolas, melhorando as condições das populações rurais, e assim contribuindo no sentido de uma economia mundial em expansão. Desta forma, por seu turno, avaliaria a conservação no que se relaciona à agricultura, piscicultura e manejo florestal.”²¹

1.2.3. -- A ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL, CIENTÍFICA E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS - (UNESCO)

A Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (UNESCO), também no primeiro período da existência da Organização

²¹ *Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, Caderno Ecologia e Cidade. 14/06/92. Pág. 3*

das Nações Unidas, complementava as atribuições do ECOSOC e da FAO no que tange a questão da conservação ambiental.

A UNESCO foi estabelecida em 1945 para promover os objetivos estipulados no artigo 1º, parágrafo 3., da Carta. Os propósitos da UNESCO, nos termos do art.1º da sua constituição são “contribuir para a paz e segurança, promovendo colaboração entre as nações, através da educação, ciência e cultura, de forma a aprofundar o respeito universal pela justiça, para o domínio da lei e para os direitos humanos e liberdades fundamentais que são afirmadas pelos povos do mundo, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, pela Carta das Nações Unidas.”

Como um organismo novo, a UNESCO foi obrigada a buscar aconselhamento com os órgãos internacionais não-governamentais existentes. A UNESCO teve um importante papel na constituição da União Internacional para a Proteção da Natureza -- IUPN (International Union for the Protection of Nature), organização ambientalista não-governamental, cujo Ato Constitucional foi assinado a 5 de Outubro de 1948. Após anos de debates sobre a adequabilidade da nomenclatura, divididos entre os conceitos de proteção, preservação e conservação dos recursos naturais, a IUPN alterou seu nome para União Internacional para a Conservação da Natureza -- IUCN (International Union for the Conservation of Nature).

A IUPN, que passou por momentos de indefinição quanto à incorporação ou não no sistema das NU, deveria promover a preservação da vida selvagem e do ambiente natural, o conhecimento público das questões, educação, pesquisa científica e legislação e coletaria, analisaria e divulgaria os dados e informações. A Organização, finalmente um híbrido de não-governamental com base de recursos fundada, principalmente em financiamento governamental, passando a ter existência formal, tinha dois grandes problemas: o de transformar seus princípios em resultados concretos e o de estabelecer sua autoridade e credibilidade, apesar de sérias limitações financeiras ²².

²² *McCormick, John. Rumo ao Paraíso -- A história do movimento ambientalista. Trad. Marco A. Rocha e Renato Aguiar-Rio de Janeiro: Relume-Dumará 1992. p.50.*

1.2.4. -- A CONFERÊNCIA CIENTÍFICA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A CONSERVAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS -- (UNSCCUR)

A UNSCCUR foi o primeiro marco importante²³ na ascensão do ambientalismo em nível internacional, porque ali especialistas em conservação e administração de recursos puderam trocar idéias sobre experiências, de modo a comparar as vantagens econômicas dos diferentes métodos, porém, sem estabelecer recomendações para ação futura.

A UNSCCUR ocorreu em Lake Success, no Estado de Nova Iorque, entre 17 de agosto e 6 de setembro de 1949, tendo a organização da Conferência sido feita em conjunto pela FAO, Organização Mundial de Saúde (OMS), UNESCO e Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dela participaram mais de 530 delegados de 49 países, (excluindo a URSS). Houve cinquenta e quatro reuniões das sessões relacionadas a minerais, combustíveis e energia, água, florestas, terra, vida selvagem e peixes.

A Conferência debateu o problema dos recursos globais: “a crescente pressão sobre os recursos; a interdependência de recursos; uma análise das carências críticas de alimentos, florestas, animais e combustíveis, o desenvolvimento de novos recursos através de tecnologia aplicada; técnicas de recursos educacionais para países ‘subdesenvolvidos’; e o desenvolvimento integrado das bacias hidrográficas”.

Na Conferência discutiu-se ciência, não política, embora questões de política tenham sido inevitavelmente mencionadas. A Conferência não tinha poder para impor compromissos a governos e não fez recomendações a eles, nem tentou chegar a acordos internacionais.

1.2.5. -- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO -- (PNUD)

O programa iniciou suas operações em 1966, como resultado da resolução 2029 (XX), combinada ao programa expandido de assistência técnica das Nações Unidas (EPTA). Foi-lhe designado um fundo especial.

O PNUD administra e coordena a maioria da assistência técnica provida através das Nações Unidas. Seu objetivo formal é dar assistência aos

²³ *Ibid*, p. 52.

países em desenvolvimento para acelerarem o seu desenvolvimento econômico e social por meio da provisão de assistência sistemática e sustentada aos seus objetivos de desenvolvimento, visando promover a sua independência econômica e política no espírito da carta das NU e assegurando a busca por mais altos níveis de desenvolvimento econômico e social para as populações. Especial atenção deveria ser dispensada aos países menos desenvolvidos.

A Resolução 2688 (XXV), que entrou em vigor em 1971, definiu a estrutura organizacional atual e as atividades do PNUD. O Fundo Especial e a Assistência Técnica (TA) foram fundidos, e o Conselho Diretor, em vez de considerar projetos individuais, passou a considerar programas nacionais integrados para engrenar-se nos planos de desenvolvimento.

Os programas nacionais cobrem um período de três a cinco anos e são preparados dentro da estrutura de uma ilustração indicativa de planejamento, a qual é amplamente destinada a expor a quantidade de recursos que o Conselho Diretor entende encontrarem-se disponíveis ao programa durante o período previsto. Projetos individuais são aprovados em estágio posterior pelo administrador. A maior parte dos projetos financiados pelo PNUD são executados por agências e organizações dos sistemas das NU. Na vigésima sessão do Conselho Diretor do PNUD decidiu-se aumentar o uso da *expertise* e instituições nos países desenvolvidos nos projetos em execução.

1.2.6. -- A CONFERÊNCIA DA BIOSFERA

A Conferência da Biosfera, realizada em Paris, em 1968, para avaliar os problemas do meio ambiente global e sugerir ações corretivas, aprofundou a discussão sobre os aspectos científicos da conservação da biosfera.

O resultado da Conferência foi uma lista de vinte recomendações. A necessidade de mais e melhores pesquisas sobre ecossistemas, ecologia humana, poluição e recursos genético e naturais, e sobre a necessidade do desenvolvimento, de práticas, de inventário e monitoração de recursos foram objeto das oito primeiras recomendações. As quatro recomendações subsequentes declaravam a necessidade de novos enfoques para a educação ambiental.

Foi acolhida pelo ECOSOC a proposta da realização de uma Conferência sobre o Meio Ambiente Humano. Havia também a recomendação que afirmava a necessidade de considerar os impactos ambientais dos projetos de desenvolvimento de grande escala.²⁴

1.3. A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO (CNUMAH)

A Suécia submeteu ao ECOSOC, em julho de 1968, a proposta de realização de uma Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano. A Resolução 1346 (XLV) do ECOSOC foi adotada pela Assembleia Geral, no mês de dezembro do mesmo ano, o que revela uma velocidade inusitada em tais procedimentos. Nesta resolução, o ECOSOC destacou a urgente necessidade de limitar e, aonde possível, eliminar a degradação do meio ambiente.

Maurice Strong, Secretário-Geral da CNUMAH e da CNUMAD refere-se a esta Conferência como uma “extraordinária jornada de esperança”, que iniciou-se em uma bela manhã de primavera, em Estocolmo, em cinco de junho de 1972. Nesta data, delegados de cento e treze países e muitas organizações, e pessoas de todas as partes do mundo reuniram-se na Casa de Ópera de Estocolmo para serem recepcionadas pelos anfitriões suecos para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

No primeiro momento da Conferência encontravam-se presentes o Rei Gustavo VI e o ex-Primeiro Ministro Olof Palme. Foi um marco histórico, a primeira vez em que representantes dos governos mundiais reuniram-se para considerar as implicações do aprofundamento da degradação ambiental para o futuro do Planeta.

Foram mais de dois anos de intenso esforço para a preparação da Conferência de Estocolmo. Inexistia experiência anterior de conversações sobre um tema -- meio ambiente --, que era encarado como relativamente novel.

Havia a expectativa de que ocorresse uma Conferência “animada”, porém havia reduzida noção sobre quão animada a mesma provaria ser. Cedo tornou-se evidente, durante a primeira rodada de declarações plenárias, que os governos participantes encontravam-se profundamente divididos em alguns dos

²⁴ *Ibid*, p. 96.

mais importantes temas. O Jornal da Conferência resumiu bem esta situação em sua manchete "Somente cento e treze Terras".

Os países em desenvolvimento, conduzidos pelo Brasil, insistiram que a fonte primária dos seus problemas ambientais eram a pobreza e o subdesenvolvimento. Eles afirmaram que não se pode permitir que as preocupações ambientais os detraiam da sua prioridade principal de desenvolvimento. A então Primeira Ministra da Índia, Indira Gandhi asseverou: "pobreza é o maior poluidor."

De qualquer forma, ao término da Conferência foi atingido consenso sobre os históricos Declaração e Plano de Ação, os quais estabeleceram as bases para uma nova era de cooperação ambiental internacional. Este consenso envolveu intensas negociações entre representantes do Governo e funcionários das Nações Unidas, incluindo o próprio Maurice Strong, então Secretário-geral da Conferência. Com a potencial divisão causada pelos temas, os participantes tiveram que trabalhar muito e duro para reconciliar as suas diferenças.

Como evento, a Conferência foi um sucesso. O meio ambiente estava inscrito firme e irrevogavelmente na agenda mundial como um resultado de Estocolmo. A cobertura da Conferência pela mídia global foi extensa, com muitos artigos em jornais de prestígio, além de livros, publicados nos meses e anos subseqüentes à reunião.

O Plano de Ação de Estocolmo, em cento e nove recomendações para a ação nacional e internacional, contendo mais de cento e cinquenta propostas separadas, estabeleceu a base para uma agenda padrão e uma estrutura política comum para lidar com a primeira geração da ação ambiental. Uma declaração de princípios foi adotada e proveu a fundação para o desenvolvimento da lei ambiental internacional.

A Resolução adotada ressaltou vagamente o trabalho então existente em questões ambientais realizado pelas organizações intergovernamentais, pelas ONGs, OIT, FAO, UNESCO, OMS, WMO, INCO e IAEA. A Organização das Nações Unidas poderia avaliar de forma abrangente as questões do meio ambiente humano e induzir os governos de opinião pública, fornecendo para tanto uma perspectiva que facultasse tal avaliação.

A Conferência, denominada oficialmente Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorreu em Estocolmo, em 1972 e teve o seu relatório notado, com satisfação, pela Assembléia Geral, na Resolução 94 (XXVII). Na mesma Resolução, a Assembléia designou o dia 5 de junho como o dia Mundial do Meio Ambiente e urgiu os governos e organizações no sistema das NU para empreenderem, naquele dia, em todos os anos, atividades apropriadas para reafirmar as suas preocupações para com a preservação e melhoria do meio ambiente humano.²⁵

1.3.1. -- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA)

A Assembléia Geral acatou a recomendação da Conferência no sentido que se estabelecesse um Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), o qual incluiria um Conselho Diretor, um Secretariado, um Fundo Ambiental e uma Junta Coordenadora.

Na Resolução 2997 (XXVII), a Assembléia estabeleceu um Conselho Diretor para programas ambientais, com a responsabilidade de:

- a) promover a cooperação internacional no campo ambiental e recomendar políticas neste sentido;
- b) prover orientação política geral para a direção e coordenação dos programas ambientais no sistema das NU;
- c) receber e revisar os relatórios periódicos do diretor executivo sobre a implementação dos programas ambientais nos sistemas das NU;
- d) manter sob observação a situação ambiental mundial, de forma a assegurar que problemas ambientais emergentes de amplo significado internacional recebam apropriada e adequada consideração pelos governos;
- e) promover a contribuição das relevantes comunidades internacionais, científicas e outras profissionais para a aquisição, assessoria e intercâmbio de conhecimento e informações sobre o meio ambiente e, se apropriado, para os aspectos técnicos da formulação e implementação dos programas ambientais no sistema das NU;
- f) manter sob continuada análise o impacto das políticas e medidas nacionais e internacionais nos países em desenvolvimento, bem como o problema dos

²⁵ UNCED. *In Our Hands - EARTH SUMMIT'92: an Earth Summit publication # 2. p. 4.*

custos adicionais nos quais podem incorrer os países em desenvolvimento na implementação de programas e projetos ambientais e assegurar que tais programas e projetos sejam compatíveis com os planos e projetos de desenvolvimento de tais países;

g) rever e aprovar, anualmente, o programa de utilização dos recursos do Fundo Ambiental.

O Conselho é composto de cinquenta e oito membros, eleitos pela Assembléia, na seguinte base: dezesseis assentos para Estados africanos, treze para Estados asiáticos, dez para Estados latino-americanos e caribenhos, treze para a Europa Ocidental e outros Estados e seis para Estados da Europa Oriental.

Por meio da Resolução 421/85, a Assembléia decidiu que o mandato deveria ser pelo período de quatro anos, com metade dos membros sendo eleitos a cada dois anos. Os procedimentos para eleição dos membros do Conselho são estabelecidos pela Assembléia, pela Resolução 43/406. O Conselho se reporta à Assembléia através do ECOSOC.

Na Resolução 2997 (XXVII), a Assembléia estabeleceu um secretariado para servir como ponto focal para a ação ambiental e coordenação no sistema da Organização das Nações Unidas, dirigida por um diretor-executivo, eleito pela Assembléia e nomeado pelo Secretário-geral, para um período de quatro anos.

A Assembléia estabeleceu na mesma Resolução, a partir de recomendação da Conferência de Estocolmo, um fundo voluntário denominado Fundo Ambiental, para prover financiamento adicional para programas ambientais.

O Fundo Ambiental é usado para financiar programas, tais como monitoramento ambiental regional e global; sistemas de assessoria e coleta de informações; pesquisa ambiental; intercâmbio de informações e disseminação de estudos para desenvolver formas de crescimento econômico compatível com o gerenciamento ambiental sadio.

O PNUMA, que teve Maurice Strong como primeiro diretor-executivo, adequadamente adotou o lema "Somente uma Terra". Motivados pelos resultados da Conferência, os governos estabeleceram ministérios ou

agências do Meio Ambiente, e elaboraram leis e regulações ambientais. As organizações intergovernamentais incorporaram “meio ambiente” em seus programas.

Grande quantidade de organizações não-governamentais e grupos de cidadãos surgiram em todas as partes do mundo. O mercado passou a encarar os temas ambientais de forma mais séria e a atenção e preocupação públicas aumentaram e aprofundaram-se no que se refere a temas ambientais.²⁶

1.4. -- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMUMAD)

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criada em decorrência da Resolução número 38/161, da Assembléia Geral, adotada na 38ª Sessão das NU, no outono de 1973. Solicitava-se por essa Resolução ao Secretário Geral que nomeasse o presidente e o vice-presidente da comissão, que por sua vez foram instruídos na escolha dos demais membros, metade dos quais deveria ser do mundo em desenvolvimento.

O Secretário-geral designou como presidenta a Sra. Gro Harlem Brundtland, da Noruega, então líder do Partido Trabalhista Norueguês, e como vice-presidente o Dr. Mansour Khalid, ex-ministro das Relações Exteriores do Sudão. Os demais membros foram designados por ambos.

A Comissão atuou como um órgão independente. Todos os seus membros a serviram individualmente e não como representante de seus governos. A Comissão pôde assim tratar de qualquer assunto, solicitar pareceres e apresentar quaisquer propostas e recomendações que considerasse pertinente e relevante.

A Comissão ateve-se às atribuições sugeridas pela Assembléia Geral na Resolução 38/161 e atuou, em colaboração com o Comitê Preparatório Intergovernamental Interseccional do Conselho Diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que preparou um relatório intergovernamental sobre as perspectivas ambientais para o ano 2000 e daí em diante.

Após ter sido examinado pelo Conselho Diretor do PNUMA, o relatório da Comissão foi submetido à apreciação da Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua 42ª sessão, no outono de 1987.

²⁶ *Ibid*, p.7

O mandato da Comissão foi adotado oficialmente na reunião inicial, em Genebra, de 1º a 3 de outubro de 1984. Em virtude da gravidade das pressões sobre o meio ambiente global e da possibilidade de construir um futuro mais próspero, mais justo e mais seguro, a Comissão estava convencida, no entanto, de que isso só se daria através de mudanças significativas nas abordagens atuais: mudanças nas perspectivas, atitudes e estilos de vida, mudanças em certas políticas fundamentais e no modo como são formuladas e aplicadas, mudanças na natureza da cooperação entre governos, empresas, atividades científicas individuais; mudanças em algumas formas de cooperação internacional que se revelaram incapazes de lidar com muitos dos problemas ambientais e de desenvolvimento; mudanças, sobretudo, no nível de compreensão e engajamento de indivíduos, organizações e governos.

Em virtude disso, a Comissão solicitou sugestões, colaboração e apoio a fim de que pudesse urgentemente:

- a) reexaminar as principais questões relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, e formular propostas de ação inovadoras, concretas e realistas para lidar com elas;
- b) fortalecer a cooperação internacional quanto ao meio ambiente e ao desenvolvimento, bem como examinar e propor novas formas de cooperação capazes de romper com os padrões existentes e orientar políticas e fatos na direção das mudanças necessárias;
- c) elevar o nível de compreensão e engajamento de indivíduos, organizações voluntárias, empresas, instituições e governos.

A Comissão desta forma solicitou o parecer dos indivíduos, instituições científicas, organizações não-governamentais, agências especializadas e outros órgãos das Nações Unidas, além dos governos nacionais interessados em questões ambientais e de desenvolvimento. Solicitou este apoio e propôs-se, como de fato fez, a facilitar a participação nos trabalhos realizados por ela. Havia especial interesse em ouvir a opinião dos jovens.

Em maio de 1984, realizou-se em Genebra uma Reunião Organizacional da Comissão, a fim de estabelecer as suas normas de procedimento e ação, e também nomear um Secretário-geral para orientar seus trabalhos. Em sua Reunião inicial, ocorrida em Genebra, de 1º a 3 de outubro de 1984, a Comissão tratou dos termos de seu mandato, das questões a serem

abordadas no decorrer do trabalho, da estratégia a ser empregada para alcançar seus objetivos, bem como do plano de trabalho e do cronograma a serem adotados.

Após a reunião, a Comissão tornou público seu principal documento de trabalho, "Mandato para a Mudança". Foram selecionadas oito questões básicas para análise. São estas:

- perspectivas quanto à população;
- energia;
- indústria;
- segurança alimentar, agricultura, silvicultura;
- assentamentos humanos;
- relações econômicas internacionais; e
- a relação destas questões com o meio ambiente e o desenvolvimento.

Além destes temas, a Comissão selecionou para análise os sistemas de apoio às decisões relativas à administração ambiental e à cooperação internacional.

O exame destas questões seria feito do ponto de vista do ano 2000 e daí em diante e, a partir de suas origens comuns, relacionadas com as políticas econômicas sociais e setoriais.

A Comissão também decidiu que seus trabalhos seriam transparentes e abertos à participação, buscando levar em conta o maior número possível de opiniões e pareceres sobre as questões abordadas.

Foram realizadas reuniões deliberativas em todas as regiões do mundo, aproveitando-se a ocasião para conhecer de perto suas questões ambientais e de desenvolvimento. A realização de audiências públicas, no ensejo dessas visitas, foi uma característica única da Comissão e demonstrou, tanto para seus membros, quanto para os participantes, que os assuntos tratados por ela eram realmente de interesse global e de fato ultrapassavam as fronteiras nacionais e diferentes culturas.

Nessas audiências públicas, os principais representantes do governo, cientistas e especialistas, pesquisadores ligados às instituições, industriais, representantes de ONGs e o público em geral puderam expor abertamente suas preocupações à Comissão e apresentar seus pontos de vista sobre questões de interesse comum.

A Comissão realizou reuniões deliberativas, visitas e/ou audiências públicas na Indonésia, Noruega, Brasil, Canadá, Zimbábue, Quênia, URSS e Japão. Foram também realizadas reuniões especiais do Grupo de Trabalho da Comissão, em Genebra, Moscou e Berlim Ocidental.

A Comissão designou ainda um grupo de consultores especiais para auxiliá-la e ao Secretariado, na análise das principais questões, visando a ampliar ainda mais sua base de informações e de aconselhamento. Foram também criados painéis consultivos integrados por especialistas de renome, para orientação a respeito das recomendações e conclusões. Os relatórios dos três painéis consultivos, sobre energia, indústria e segurança alimentar foram submetidos à Comissão e posteriormente publicados sob os títulos *Energia 2000*, *Indústria 2000* e *Alimentação 2000*.

A Comissão recebeu verbas concedidas pelos governos do Canadá, Dinamarca, Finlândia, Japão, Noruega, Suécia e Suíça, que haviam sido os principais responsáveis e patrocinadores da instalação da Comissão e, no decorrer de seus trabalhos, todos eles aumentaram sua contribuição, além do compromisso original.

Além desse grupo “patrocinador”, a Comissão também recebeu contribuições financeiras espontâneas dos governos da Arábia Saudita, Camarões, Chile, Hungria, Itália, Omã, Portugal e República Federal da Alemanha. Houve ainda contribuições por parte dos governos anfitriões das reuniões da Comissão.

As atividades da Comissão, após ter sido submetido o relatório “Nosso Futuro Comum” à Assembléia Geral, foram oficialmente encerradas.

1.4.1. O RELATÓRIO “NOSSO FUTURO COMUM”

Em preâmbulo, o Relatório da CMMAD oferece uma visão panorâmica da Comissão: da Terra ao Mundo, onde afirma crer que os homens

podem construir um futuro mais próspero, mais justo e mais seguro, não sendo o Relatório uma previsão de decadência, pobreza e dificuldades ambientais cada vez maiores num mundo cada vez mais poluído e com recursos cada vez menores.

A Comissão afirmou vislumbrar, ao contrário, a possibilidade de uma nova era de crescimento econômico, que tem de se apoiar em práticas de conservação e expansão da base de recursos ambientais, sendo tal crescimento absolutamente essencial para mitigar a grande pobreza que se vem intensificando na maior parte do mundo em desenvolvimento.

A esperança da Comissão em relação ao futuro foi condicionada a uma ação política decisiva que deve ser empreendida imediatamente, para que se comece a administrar os recursos do meio ambiente no intuito de assegurar o progresso humano continuado e a sobrevivência da Humanidade.

A visão panorâmica da Comissão trata do desafio global,²⁷ considerando êxitos e fracassos, as crises que se interligam. Consolidou e cristalizou o conceito de desenvolvimento sustentável, como sendo aquele que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas, além da necessidade do preenchimento das lacunas institucionais.

Na visão panorâmica também são consideradas as diretrizes de política nas áreas de população, segurança alimentar, extinção de espécies e esgotamento de recursos genéticos, energia, indústria e assentamentos humanos, por entender que todas se interligam e não podem ser tratadas isoladamente.²⁸

O Relatório ainda considera a cooperação internacional e reforma das instituições, referindo-se ao papel da economia internacional; bens comuns; paz, segurança, desenvolvimento e meio ambiente; e a questão da mudança institucional e legal, sobre a qual elabora muitas recomendações específicas para mudanças nestes campos.²⁹

²⁷ **COMISSÃO MUNDIAL sobre MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - NOSSO FUTURO COMUM** - Rio de Janeiro - Editora da Fundação Getúlio Vargas . 1988 . 430 p.

²⁸ *Ibid*, p. 12.

²⁹ *Ibid*, p.22

A visão panorâmica preambular ao Relatório conclui afirmando que as próximas décadas serão vitais, e que é tempo de romper com os modelos do passado, uma vez que, se tentarmos manter a estabilidade sócio-ecológico por meio das velhas estratégias de desenvolvimento e proteção ambiental, a instabilidade aumentará.

A Comissão apela à Assembléia Geral das Nações Unidas para que, após as devidas considerações, transforme o Relatório Nosso Futuro Comum num Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, uma vez que, para que se realizem as mudanças necessárias, no entendimento da Comissão, é imperativo seguir as diretrizes contidas no Relatório, pois a segurança, o bem-estar e a própria sobrevivência do Planeta dependem dessas mudanças.

A primeira parte do Relatório, denominada Preocupações Comuns, analisa as ameaças ao futuro, indicando os sintomas e causas dessas ameaças, entre os quais salta aos olhos a pobreza, uma vez que hoje há no mundo um número maior de pessoas famintas do que jamais houve na história da Humanidade e esse número está aumentando, da mesma forma que cresce o número de pessoas que vivem em cortiços e habitações miseráveis. Em nível internacional, há grandes disparidades na renda *per capita*.

Ainda considerando os sintomas e causas da degradação, refere-se ao impacto do crescimento econômico, vinculado à questão da sobrevivência, ameaçada pelo desenvolvimento dos meios de aniquilação. Analisa, a seguir, as novas maneiras de considerar o meio ambiente e desenvolvimento e a crise econômica.

O segundo item da primeira parte do Relatório, denominado "Em Busca do Desenvolvimento Sustentável", aprofunda a discussão sobre este conceito, referindo-se à equidade e ao interesse comum, considerando os imperativos estratégicos que permitam às nações substituir seus atuais processos de crescimento, -- cada vez mais destrutivos --, pelo desenvolvimento sustentável.

A Comissão deteve-se sobre o ponto da retomada do crescimento e a necessidade de uma mudança na qualidade do crescimento para atender às necessidades humanas essenciais, mantendo um nível populacional

sustentável, conservando e melhorando a base de recursos, reorientando a tecnologia, vínculo-chave entre os seres humanos e a natureza.

Alerta ainda para a necessidade de alterar a orientação do desenvolvimento tecnológico, de modo a conceder maior atenção aos fatores ambientais, incluindo o meio ambiente e a economia no processo de decisão.

Esta primeira parte do Relatório é concluída com a afirmação de que a busca do desenvolvimento sustentável requer, antes de tudo:

- um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;
- um sistema econômico capaz de gerar excedentes e *know-how* técnico em bases confiáveis e constantes;
- um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado;
- um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;
- um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções; um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento; e
- um sistema administrativo flexível e capaz de autocorreção.

Afirma o Relatório, no particular, que estes requisitos têm antes o caráter de objetivos que devem inspirar a ação nacional e internacional para o desenvolvimento, sendo importante que esses objetivos sejam buscados com sinceridade e que os eventuais desvios sejam corrigidos com eficiência.³⁰

A segunda parte do Relatório, denominada “Desafios Comuns” trata da população e recursos humanos; da manutenção do potencial necessário à segurança alimentar; espécies e ecossistemas, tratados como recursos para o desenvolvimento; a questão energética, onde são analisadas opções para o meio ambiente e desenvolvimento; a indústria: com menos, produzir mais; sendo esta parte do Relatório finalizada com a questão do desafio urbano.

A parte terceira do Relatório da CMMAD, ao ponderar sobre a necessidade de esforços comuns, analisa a administração das áreas comuns,

³⁰ Ibid, p. 71.

avaliando, em seguida, as interrelações entre paz, segurança, desenvolvimento e meio ambiente. Esta parte terceira do Relatório conclui elaborando propostas de mudanças institucional e legal, oferecendo, ainda, uma súmula dos princípios legais propostos para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

2. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: A CÚPULA DA TERRA

A comunidade internacional atravessa um momento estratégico de recomposição de forças e definição de regras para orientar o “modelo de apropriação e gestão dos recursos naturais nas próximas décadas”³¹. Ocorreu na CNUMAD a discussão sobre problemas globais e o propósito de anunciar novas políticas e orientações. Chefes de Estado e de Governo reunidos no Rio subscreveram estas orientações, voltadas para a regulação desses problemas em nível internacional. Na Agenda 21, documento consensual firmado por todos os países membros das NU, pessoalmente por cento e dezoito chefes de Estado ou de Governo, reconhece-se que a Humanidade encontra-se em momento histórico de definição. Confrontamo-nos com uma perpetuação de disparidades entre e dentro as nações, um agravamento da pobreza, enfermidades e incultura, e a continuada degradação dos ecossistemas dos quais dependemos para o nosso bem-estar.

Contudo, a integração do meio-ambiente e desenvolvimento e a maior atenção para com eles conduzirá ao preenchimento das necessidades básicas, padrões de vida melhores para todos, aprimoramento da proteção e gerenciamento dos ecossistemas e um futuro mais seguro e próspero. Nenhuma Nação pode atingir este objetivo independentemente; porém em uma parceria global para o desenvolvimento sustentável pode ser possível. Afirma ainda a Agenda 21, em seu preâmbulo, que essa parceria global deve ser edificada sobre as premissas da Resolução 44/228, de 22 de dezembro de 1989, a qual foi adotada quando as nações do mundo convocaram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento -- CNUMAD -- e acolheram a necessidade de adotar uma aproximação equilibrada e integrada para as questões de meio-ambiente e desenvolvimento.³²

³¹ Ver Agenda 21-Preâmbulo e Henri Acselrad, op. cit., p.9.

³² Agenda 21, Cap. - Preâmbulo-1.1 e 1.2

2.1. - O MANDATO DA CNUMAD: A RESOLUÇÃO: 44/228

A Assembléia Geral das ONU na Resolução 44/228, com fundamento nas suas Resoluções 42/186, de 11.12.1987, sobre a perspectiva ambiental para o ano 2000 e daí em diante; Resolução 42/187, de 11.12.1987, sobre o informe da Comissão Mundial sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento; na Resolução 43/196, de 20.12.1988, sobre uma Conferência das ONU sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento; na decisão 15/3 de 25.5.1989, do Conselho Governante do Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente -- PNUMA; na Resolução 1989/87, de 26.07.1989 do Conselho Econômico e Social -- ECOSOC --; no informe do Secretário-geral sobre o mesmo assunto; na Resolução ECOSOC 1989/101, de 27.7.1989, intitulada "Fortalecendo a cooperação internacional sobre meio-ambiente: provisão de recursos financeiros adicionais para países em desenvolvimento"; reconsiderando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio-Ambiente Humano e ainda atenta às observações expressas por governos no debate plenário ocorrido na 44ª. sessão da Assembléia Geral, a respeito da convocação de uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento, decidiu convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), com nível de participação o mais alto possível, a fim de elaborar estratégias e medidas para deter e reverter os efeitos da degradação ambiental no contexto dos esforços nacionais e internacionais para promover desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em todos os países.

2.2. -- A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD)

Ocorreu em junho de 1992, no Rio de Janeiro, no Brasil, a maior Conferência já realizada pelas NU, oportunidade inédita, na qual reuniram-se cento e quatorze chefes de Estado e Governo.

A Conferência foi concebida como um meio de mobilizar a vontade política das nações e assentar as fundações para uma nova parceria global baseada nas necessidades mútuas e interesses comuns para assegurar o futuro do planeta, disse Maurice Strong, Secretário-geral da Conferência.

A CNUMAD destinou-se a lidar com a degradação generalizada do planeta, especialmente nos períodos recentes: crescimento da contaminação da

atmosfera, dos oceanos e da água potável; desertificação e perda de solos, cobertura florestal e importantes espécies de plantas e vida animal; uma crescente quantidade de substâncias tóxicas, além de um crescimento problemático da população e das atividades poluidoras.

A Conferência também objetivou combater a pobreza, o endividamento dos países em desenvolvimento, comércio e cooperação, além de buscar induzir todas as nações para abraçar o conceito de “desenvolvimento sustentável”. A proposta era interromper e reverter a degradação ambiental do Planeta.

Jamais uma Conferência Internacional havia sido tão ambiciosa cumulando tantos os negociadores como os observadores com a complexidade e a interrelação entre os temas. Inobstante foi atingido um significativo volume de consenso que abrangeu a maioria dos temas.

O consenso obtido sobre a relação entre desenvolvimento econômico e impacto ambiental, foi reconhecido na Conferência de Estocolmo e aprofundado pelo Relatório da CNUMAD.

Na Conferência, que apelou aos governos, mercado, povos e indivíduos para exercer responsabilidades sobre o planeta como um todo, foi a primeira vez que as associações de cidadãos foram instadas a organizarem-se por todo o mundo para ter uma posição e participação significativas.

2.3. -- O COMITÊ PREPARATÓRIO (*PrepCom*)

A preparação da Conferência levou um período de dois anos e meio, através dos Comitês Preparatórios (*PrepCom*), uma série de quatro sessões de negociação que antecederam-na. Os *PrepComs* foram o ponto focal aonde praticamente todas as ações ocorreram. Houve a divisão de temas em três grupos de trabalho para discussões detalhadas: o Grupo de Trabalho I tratou das florestas e poluição aérea transfronteiriça; o Grupo de Trabalho II discutiu a questão dos dejetos tóxicos e oceanos; o Grupo de Trabalho III debateu a Declaração de Princípios, as mudanças institucionais e assuntos legais.

Os trabalhos dos *PrepComs* incluíram temas chamados de intersetoriais (*cross-cutting*), no sentido de que eles afetam todos os assuntos específicos, incluindo pobreza, recursos financeiros, transferência de

tecnologia, população, tendo sido tratados em sessões plenárias, que se tornaram um quarto Grupo de Trabalho, com agenda separada dos demais.

No PrepCom I, em Nairóbi, no Quênia, em 1990, discutiram-se documentos elaborados pelo Secretariado da CNUMAD, que abordavam questões procedimentais, tendo sido definida a agenda inicial e as regras. No PrepCom II, em Genebra, março de 1991, revisaram-se relatórios factuais, detalhados, na forma de documentos-base, sobre cada tema preparado pelo Secretariado da Conferência, em cooperação com as outras agências das NU, *experts* e ONGs. Surgiram diversas reclamações dos países e das ONGs, criticando tais documentos e exigindo uma nova redação. Os dois últimos PrepComs tiveram como base para as negociações minutas de acordos produzidas pelo Secretariado ou por grupos de países.

O PrepCom III também reuniu-se em Genebra, no mês de agosto de 1991, e foi o início das negociações, oportunidade em que as dificuldades nos temas Norte / Sul tornaram-se aparentes.

Em abril de 1992, ocorreu a última reunião do Comitê Preparatório, em Nova Iorque, aonde se consubstanciou uma importante sessão de negociações, que foi dificultada pela rigidez dos países industrializados, em muitos assuntos.

Os países em desenvolvimento lograram manter uma postura firme no curso das negociações, sendo de se ressaltar a participação coletiva dos mesmos no G-77 e da China, grupo dos países em desenvolvimento, que tem número de componentes muito superior a setenta e sete, que coordenou em paralelo a atuação diplomática de seus membros na Conferência.

Na reunião do quarto Comitê Preparatório (PrepCom IV), ocorreram diariamente encontros vespertinos com os delegados e sessões plenárias para discussão sobre a forma de abordagem dos temas e procedimentos.

O PrepCom IV findou às cinco e trinta da manhã, no dia 4 de abril de 1992, tendo sido alcançado consenso básico sobre a maior parte da Agenda 21, restando, porém muita controvérsia, isto após cinco semanas de negociações estressantes. Naquele momento, o presidente do Comitê Preparatório, Thommy Koh, e o Secretário-geral da Conferência, Maurice

Strong, encerraram aquela fase referindo-se aos colchetes -- que permeavam os documentos indicando a ausência de consenso sobre as matérias por eles delimitadas -- alertando que “não devemos permitir que o futuro de nosso planeta e de nosso povo reste dentro de colchetes.”

2.4. -- A DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO

Uma vez encerrado o PrepCom IV, em termos concretos havia sido aprovada sem colchetes, porém “*ad referendum*” para a aprovação da Conferência propriamente dita, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Havia a expectativa, alimentada pelo Secretariado da Conferência, de que fosse aprovada para este documento a denominação “Carta da Terra”, que teria, guardadas as devidas proporções, o mesmo peso da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Esta idéia foi derrubada por consenso geral durante os dias de conversa informal que antecederam o texto final.

O Presidente do Comitê, Tommy Koh, apresentou, no último encontro plenário do PrepCom IV a forma final, fruto de duras negociações, como sendo o **seu** texto. O documento foi adotado após muitas declarações de apoio e, um tenso momento de impasse, quando a Declaração do Rio foi submetida às três horas e trinta minutos da manhã posterior à última noite do PrepCom IV.

O Presidente do Comitê, que se havia revelado profundamente hábil desde o início no encaminhamento das negociações do Comitê, dando atenção de forma competente tanto aos governos dos países industrializados como aos daqueles em desenvolvimento, e aos representantes das ONGs, apelou para que a Declaração do Rio fosse aprovada como um “presente de despedidas” pelos seus colegas, pela sua última sessão na qualidade de Presidente do PrepCom. Houve manifestações de delegados, tanto do Norte quanto do Sul, expressando reservas em determinados pontos, porém, isso não impediu que também manifestassem apoio à aprovação da Declaração como um pacote.

Apesar deste clima de boa vontade imperante, um pronunciamento negativo foi posicionado por Israel, não aceitando a “poluição política” representada pelo Princípio 23, o qual estabelecia que “O meio ambiente e

recursos naturais dos povos sob opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos”, apresentado pelos Palestinos. Novamente, a intervenção do Presidente do Comitê foi fundamental para fechar a questão, mas não em definitivo, como frisaram os Israelenses.

O PrepCom IV logrou adotar vinte e oito Programas de Ação da Agenda 21, constituindo um total de cento e quinze tópicos. Por outro lado, todos os parágrafos da Agenda 21 que se referiam às questões da transferência financeira e tecnológica, bem como a maioria dos parágrafos que tratavam da implementação da Agenda foram mantidos em colchetes, pelos Estados Unidos, para maiores consultas e decisões finais no Rio. Além disso, foi alterada a data para a realização da cúpula, para de 3 a 14 de junho de 1992, mudança feita para viabilizar o comparecimento dos líderes dos países muçulmanos, uma vez que a data anteriormente estabelecida coincidia com feriados religiosos.

O PrepCom IV viu, no decorrer das cinco semanas da sua duração, a discussão recorrente sem muito sucesso de textos pesadamente colchetados. O G-77, pressionando pela aprovação de seu texto como a base para as negociações, sobrepassando o texto do Presidente do Grupo de Trabalho III, deu início a um angustiante processo de reuniões informais e de “grupos de contato”.

Após exaustivos esforços, os Presidentes do grupo de contato -- os delegados da Noruega e Índia -- declararam o grupo “não-sério, o que levou a condução das negociações às mãos habilidosas do embaixador Tommy Koh, que apressou uma conclusão, lidando com os conflitos e, finalmente obtendo a aprovação da Declaração do Rio.

A intransigência e falta de sensibilidade de alguns negociadores, ao passo que outros buscavam com empenho alcançar um compromisso, aliadas ao nível da polarização Norte/Sul, e alguma tensão Leste/Oeste, cercaram de problemas a tramitação da declaração. O Paquistão, que coordenava o G-77, por seu representante, insistiu no sentido de que o documento apresentado pelo Grupo representava os pontos de vista de cento e quarenta e nove países e não poderia ser modificado.

Questões sensíveis foram a do Princípio 3, sobre o direito ao desenvolvimento, jamais admitido anteriormente pelos EUA, que finalmente concordaram com a inclusão do mesmo no texto final.

Outro ponto polêmico, o Princípio 7, também foi objeto de debate, uma vez que os Estados Unidos eram contra a idéia do reconhecimento de responsabilidades passadas. O resultado final foi contrário à sua vontade, uma vez que manteve o texto do Princípio, e, mais ainda, ampliou-o para declarar o reconhecimento da responsabilidade dos “países industrializados” na busca do desenvolvimento sustentável tendo em vista as pressões que as suas sociedades colocam sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que eles comandam.³³

Os EUA, prosseguindo na política adotada para a Conferência, tentaram obstar o Princípio 8, que trata da redução e eliminação dos insustentáveis padrões de produção e consumo. O mesmo Princípio condiciona o desenvolvimento sustentável à promoção e adoção de políticas demográficas apropriadas, atendendo às pressões da Santa Sé e das Filipinas, que se empenharam para enfraquecer qualquer redação que se referisse à questão da população, no que foram bem sucedidas.

O Princípio 14, que trata do desencorajamento da relocação e transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem severa degradação ambiental ou que se descubram serem danosas à saúde humana, foi resultado do drástico enfraquecimento pelos países industrializados do texto de uma sugestão de princípio feita pelo G-77, que conclamava os Estados a tratarem substâncias e resíduos perigosos no “ponto de geração dos mesmos” e banir o tratamento “transfronteiriço ou descarga de tais substâncias...”.

Novamente, a oposição dos EUA e da Comunidade Européia logrou impedir o avanço que representaria o efetivo banimento dos transportes de resíduos perigosos, uma vez que indesejavam ver referências à essa questão na Declaração, sob o argumento de que referir-se de qualquer forma à

³³ *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Princípios 3 e 7.*

exportação de resíduos perigosos, nos termos do texto apresentado seria específico ou negativo demais.

O Princípio 24 também representa um substitutivo enfraquecido da proposta anterior do G-77, que condenava o uso de armas de destruição em massa, como “um crime contra tanto a Humanidade como contra o meio ambiente”. Novamente os EUA recusaram peremptoriamente qualquer linguagem mais forte do que a existente no Princípio 24.

A Declaração do Rio é produto de um difícil e amplo consenso entre os delegados dos países e as ONGs. No final dos debates, Maurice Strong, ainda com esperanças da aprovação da denominação “Carta da Terra”, no Rio, sugeriu que “algo” poderia ser feito para produzir ou adaptar a Declaração do Rio como uma “Carta da Terra”, iniciativa que não foi recebida com maior atenção.

A Declaração do Rio representou uma relação de poder mais equilibrada entre os países industrializados e aqueles em desenvolvimento, diferentemente da proposta original, no sentido de que fosse um conjunto curto e inspirado de princípios universais para guiar o relacionamento entre o ser humano e o planeta. A Declaração ordena algumas das disputas entre o Norte e o Sul, reconhecendo o direito dos pobres ao desenvolvimento e o dever dos ricos de mitigar a pobreza.

2.5. A AGENDA 21

O Secretariado da Conferência preparou um plano detalhado de trabalho para a ação nas principais áreas afetadas pela relação entre meio ambiente e economia, denominado Agenda 21. Este plano foi elaborado de forma a atender as decisões da Assembléia Geral, no sentido de que a Conferência era incumbida de “elaborar estratégias e medidas para conter e reverter os efeitos da degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável em todos os países”.

Os Estados-membros das NU atingiram na Resolução 44/228, o consenso de que o caráter global da crise do meio ambiente e do desenvolvimento demanda “ação em todos os níveis e a participação de todos os países.”

A poluição do ar e da água, a contaminação dos oceanos e dos mares, a degradação dos recursos terrestres, como perda de solos, desertificação e seca e deflorestamento, o esgotamento dos recursos de água potável, o tráfico ilegal de produtos e resíduos tóxicos, a necessidade de melhoramentos na qualidade de vida e saúde humanas e a erradicação da pobreza encontram-se nas áreas de maior preocupação consignadas no mandato da Conferência, a Resolução 44/228.

O Secretariado propôs uma série de estratégias para a Agenda 21, abaixo indicadas:

- a integração do desenvolvimento e meio ambiente em todos os níveis do processo de decisão sobre política e economia;
- internalização dos custos ambientais dos recursos e a responsabilidade para os impactos ambientais e econômicos do uso dos recursos;
- recomendações para a melhoria do sistema comercial internacional, assegurando que as políticas de comércio e meio ambiente sejam mutuamente suportáveis;
- a comunidade internacional deve prover apoio aos países em desenvolvimento para fazer a transição para a sustentabilidade, através de novos e adicionais recursos financeiros e a transferência de tecnologias ambientalmente sadias;
- tornar os padrões de consumo e produção compatíveis com as capacidades dos sistemas ecológicos globais;
- atingir um padrão de vida sustentável para todos os povos e para as futuras gerações;
- redução e, afinal, erradicação da pobreza em todo mundo;
- redefinição dos papéis e responsabilidades das agências da Organização das Nações Unidas; e
- atingir uma nova parceria global.

Nestes termos, a base fundamental da Agenda 21 encontra-se sobre a expectativa de um mundo compartilhado, próspero, seguro, cooperativo, limpo, fértil, habitável, justo e com ênfase para a questão moral.

2.5.1. - O PREÂMBULO DA AGENDA 21

A Humanidade encontra-se em um momento de definição da sua História. Confrontamo-nos com a perpetuação de disparidades entre e dentro as nações, aumento da pobreza, fome, enfermidades e analfabetismo ; e a contínua deterioração dos ecossistemas dos quais nós dependemos para o nosso bem-estar.

De qualquer forma, a integração das preocupações sobre meio ambiente e desenvolvimento, e maior atenção para com estes problemas conduzirão ao preenchimento das necessidades básicas, melhores padrões de vida para todos, ecossistemas mais bem protegidos e gerenciados e um futuro mais seguro e próspero. Nenhuma nação pode atingir estas metas independentemente; somente e conjunto é possível -- em uma parceria global para o desenvolvimento sustentável, a qual pode ser edificada sobre as premissas da Resolução 44/2228 da Assembléia Geral.

A Agenda 21 aborda os problemas que pressionam hoje e também almeja preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso global e comprometimento político no mais alto nível sobre a cooperação em meio ambiente e desenvolvimento. A sua implementação bem sucedida é responsabilidade, em primeiro lugar e antes de tudo, dos governos. Os programas para as áreas que constituem a Agenda 21 são descritos em termos de bases para a ação, objetivos, atividades e meios de implementação. A Agenda 21 é um programa dinâmico, que será empreendido pelos vários atores, de acordo com as diferentes situações, capacidades e prioridades dos países e em pleno respeito de todos aos princípios contidos na Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Pode evoluir com o passar do tempo à luz de circunstâncias e necessidades em modificação. Este processo marca o início de uma nova parceria global para o desenvolvimento sustentado.

O Preâmbulo ainda adverte que, ao longo da Agenda 21, o termo "ambientalmente sadio" significa "ambientalmente seguro e sadio", em particular quando aplicada aos termos "fontes de energia", "suprimentos de energia", "sistemas energéticos", ou "tecnologia/tecnologias".

Há uma nota no final do Preâmbulo explicando que, quando o termo Governos é usado, ele deverá supor incluir a Comunidade Econômica Européia dentro destas áreas de competência.

O preâmbulo, que conclama à cooperação internacional, responsabilidades dos governos e uma ampla participação pública, foi submetido aos delegados como uma minuta do Presidente do Grupo de Trabalho. Chamando por uma “nova parceria global e comprometimento no mais alto nível, no sentido de adotar uma abordagem equilibrada e integrada para as questões de meio ambiente e desenvolvimento.”

A linguagem --‘comprometimento no mais alto nível’-- foi colchetada pelos Estados Unidos, que queriam o terceiro parágrafo com a seguinte linguagem: “A Agenda 21 reflete um consenso global [e comprometimento político no mais alto nível] sobre cooperação em meio ambiente e desenvolvimento.”

Da mesma maneira, os Estados Unidos impuseram novos colchetes ao preâmbulo da Agenda 21 em virtude da sua proposta, ao invés de um alto nível de comprometimento, os Estados Unidos preferiam tratar a Agenda 21 como “menu de opções”, uma “moldura para a cooperação futura,” ou “um processo de evolução”.

O quarto parágrafo também foi inicialmente colchetado na íntegra pelos Estados Unidos, que indesejavam abordar a questão do fluxo de novos e adicionais recursos financeiros para os países em desenvolvimento, de forma a cobrir os custos incrementados das ações que têm de ser tomadas para lidar com os problemas ambientais globais e para acelerar o desenvolvimento sustentável.

Ao término da Conferência, foram infrutíferos os colchetes apresentados pelos Estados Unidos, uma vez que foram mantidos estes parágrafos, sobre os quais pairavam reservas.

2.5.2. -AS DIMENSÕES POLÍTICAS E SOCIAIS

De forma a enfrentar os desafios do meio ambiente e desenvolvimento, os Estados decidiram estabelecer uma nova parceria global. Esta nova parceria vincula todos os Estados para se engajarem num diálogo

contínuo e construtivo, inspirado na necessidade de se atingir uma economia global e mais eficiente e eqüitativa, sem perder de vista que a crescente interdependência da comunidade de nações e que o desenvolvimento sustentável deveriam se tornar um item prioritário na agenda da comunidade internacional. Reconhece-se que, para o sucesso dessa nova parceria, é importante ultrapassar a confrontação e forjar um clima de genuínas cooperação e solidariedade.

As políticas econômicas dos países individualizados e as relações econômicas internacionais têm grande relevância para o desenvolvimento sustentável. A reativação e aceleração do desenvolvimento requerem tanto um meio ambiente internacional econômico, dinâmico e de apoio, quanto políticas determinadas ao nível nacional. Um meio ambiente econômico de apoio e suporte é fundamental para que tais políticas sejam bem-sucedidas.

Os governos reconhecem no Capítulo 2 da Agenda 21 que há um novo esforço global para relacionar os elementos do sistema econômico internacional e as necessidades da Humanidade de um meio ambiente natural estável e seguro.

2.5.2.1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ACELERAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E AS POLÍTICAS RELACIONADAS

A Agenda 21 afirma que a economia internacional deve prover um clima internacional de suporte para que se atinjam as metas de meio ambiente e desenvolvimento, através da liberalização do comércio; da compatibilização entre mercado e meio ambiente, de forma mutuamente suportável; da provisão de recursos financeiros adequados para os países em desenvolvimento e da negociação sobre o débito internacional; e encorajando políticas macroeconômicas no sentido tanto do meio ambiente quanto do desenvolvimento.

Este capítulo foi adotado no PrepCom IV com poucos colchetes, sujeito a mais negociações. De qualquer forma, a Comunidade Européia teve sérios problemas com o texto sobre os subsídios agrícolas, sendo que muitos dos colchetes nestes parágrafos refletiram disputas entre a Comunidade Européia e o grupo CANZ (Canadá, Austrália e Nova Zelândia), sobre tais assuntos. Muitas emendas foram feitas e colchetes foram removidos, no que se

refere às distorções no comércio internacional e à necessidade de uma liberalização do comércio.

No parágrafo 2.22 (e) há a proposição de se evitar o uso de restrições ou distorções comerciais como um meio de compensar diferenças na elevação de custos, resultante da diferença em padrões e regulações ambientais, uma vez que a sua aplicação poderia levar à distorções no comércio e aumento das tendências protecionistas. Porém, os colchetes mantidos lograram eliminar da linguagem a referência aos subsídios.

O texto sobre a importância da participação pública e local ao longo de todas as fases do processo de decisão, incluindo a formulação, negociação e implementação de políticas de comércio, foi incluído pelos Estados Unidos na Agenda 21. Por outro lado, os Estados Unidos colchetaram e tentaram impedir o novo texto que dizia da essencialidade de recursos financeiros adicionais em favor de países em desenvolvimento.

Houve também proposição, pelos Estados Unidos, em relação ao parágrafo, conclamando os doadores a atingir a meta internacional de destinação de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) para Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), além de uma convocação para um comprometimento com a continuação do processo de redução das taxas de serviços sobre as dívidas dos países em desenvolvimento.

Sobre a integração do meio ambiente e desenvolvimento ao processo de tomada de decisões, o documento apresentado foi discutido somente em três reuniões do Grupo de Contato. Foram aceitas as propostas americanas, que reafirmavam a necessidade de fortalecer os mecanismos para fazer vigorar o consenso obtido, e o uso de mecanismos de mercado na seção política.

A Suécia e a Noruega introduziram o texto que fortaleceu a seção sobre “cálculo pleno dos custos ambientais” a partir do documento-base da Organização das Nações Unidas “Corporações Transnacionais e Desenvolvimento Sustentável: recomendações do Diretor Executivo”. Da mesma forma, o G-77 propôs um novo texto sobre Gerenciamento Ambiental Global Corporativo. Opuseram-se contra a inclusão destes textos os Estados Unidos, o

grupo de CANZ e o Japão, no que foram bem sucedidos, com a exclusão dos mesmos.

2.5.2.2. COMBATENDO A POBREZA

No texto negociado para a Agenda 21, a pobreza foi descrita como um complexo problema, multidimensional, com suas origens na dominação, tanto nacional quanto internacional. Concordou-se que a solução do problema não poderia ser encontrada através de uma prática global, mas por programas específicos de cada país:

“A luta contra a pobreza é uma responsabilidade compartilhada por todos os países”, e uma estratégia efetiva para atacar os problemas da pobreza, desenvolvimento e meio ambiente simultaneamente deve iniciar enfocando recursos, produção e povos.

Educação, saúde, temas demográficos, os direitos da mulher, o papel da juventude, o papel dos povos indígenas e das comunidades locais e o processo de participação democrática são considerados partes integrantes do processo de erradicação da pobreza.

O documento fixa como objetivos do programa nesta área, urgentemente prover a todas as pessoas a oportunidade de obter existências sustentáveis. A linguagem “oportunidade” foi adicionada pelos Estados Unidos, de forma a reduzir a responsabilidade dos governos para atingir este objetivo.

No que se refere às comunidades em processo de empobrecimento, o texto sugere que deve se contar com as ONGs para apoiar uma abordagem conduzida pela comunidade para a sustentabilidade. Também incluiu dar poder às mulheres, através da plena participação no processo de decisão, respeitando ou estabelecendo mecanismos de base comunitária que permitam compartilharem experiências, conhecimento e capacitação para o desenvolvimento sustentável entre as comunidades.

2.5.2.3. MUDANDO OS PADRÕES DE CONSUMO

O Capítulo que trata da mudança dos padrões de consumo foi de difícil negociação na Conferência, em virtude da inexistência da vontade política dos Estados Unidos e do Canadá, no sentido de aprofundar o questionamento sobre a sustentabilidade dos respectivos padrões de produção e consumo.

Um dos dois programas definidos para a área enfoca os padrões insustentáveis de produção e consumo, uma vez que a pobreza e degradação ambiental são profundamente interrelacionados. Enquanto a pobreza resulta de certos tipos de tensão ambiental, a maior causa da contínua deterioração do meio ambiente global é o padrão insustentável de produção e consumo, particularmente nos países industrializados, o que é motivo de grave preocupação, acentuamento da pobreza e desequilíbrio.

O outro programa para a área trata do desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais para encorajar mudanças em padrões de consumo insustentáveis, tendo ficado definido como base para a ação que, para que se atinjam as metas da qualidade ambiental e desenvolvimento sustentável, serão necessárias eficiência na produção e mudanças nos padrões de consumo, de forma a enfatizar a otimização no uso dos recursos e uma minimização do desperdício. Em muitas instâncias, isto requererá reorientação dos padrões existentes de produção e consumo, os quais desenvolveram-se nas sociedades industriais e estão em ordem, competindo em grande parte do mundo.

A mudança dos padrões de consumo oportunizou um confronto, no qual os Estados Unidos e Canadá, ao contrário dos outros países "desenvolvidos", incluindo o Japão, que encontravam-se mais propensos a examinar os seus padrões de vida.

Inobstante, os Estados Unidos e o Canadá foram bem sucedidos na exclusão da Agenda 21 de vários parágrafos sobre estilos de consumo e de vida, especialmente aquele que propunha um sistema de monitoração das Nações Unidas para fazer frente a estes desafios, considerado particularmente ofensivo pelos Estados Unidos.

2.5.2.4. -- DINÂMICA DEMOGRÁFICA E SUSTENTABILIDADE

Os desafios demográficos, seus fatores e o desenvolvimento sustentável têm uma relação sinérgica. O crescimento da população e produção mundiais, combinados com padrões insustentáveis de consumo, colocam crescente e severa tensão nas capacidades de suporte à vida do nosso planeta. Esses processos interativos afetam o uso da terra, água, ar, energia e outros recursos.

Cidades crescendo rapidamente, a não ser que sejam bem gerenciadas, enfrentam maiores problemas ambientais. O aumento, tanto no número quanto no tamanho das cidades, reclama maior atenção aos temas dos governos locais e administração municipal. As dimensões humanas são elemento-chave para se considerar neste intrincado jogo de relacionamentos e elas devem ser adequadamente levadas em consideração em políticas para o desenvolvimento sustentável.

Tais políticas devem contemplar os elos dos desafios e fatores demográficos, usos de recursos, disseminação de tecnologia apropriada e desenvolvimento. A política populacional também deve reconhecer o papel dos seres humanos nas preocupações sobre meio ambiente e desenvolvimento. Existe a necessidade de aumentar a consciência sobre esta questão entre os tomadores de decisão em todos os níveis e provê-los com mais informações para basear políticas nacionais e internacionais.

Também refere-se a Agenda 21 à necessidade de desenvolver estratégias para mitigar tanto o impacto adverso do meio ambiente nas atividades humanas quanto o impacto adverso das mudanças ambientais sobre as populações humanas.

A população mundial projetada excede oito bilhões no ano 2020. Sessenta por cento da população já vivem em áreas costeiras, enquanto 65% das cidades com populações acima de dois milhões e meio de habitantes encontram-se localizadas ao longo das áreas costeiras mundiais; muitas delas já se encontrando no nível atual do mar ou abaixo deste.

Os objetivos consensuais, em relação a este tema, que “devem ser atingidos tão cedo quanto possível”, são três:

- incorporar desafios e fatores demográficos na análise global das questões ambientais e de desenvolvimento;
- desenvolver uma melhor compreensão do relacionamento entre dinâmica demográfica, tecnologia, comportamento cultural, recursos naturais e sistemas de suporte à vida, e,
- avaliar a vulnerabilidade humana, em áreas ecologicamente sensíveis e centros de população, para determinar as prioridades para a ação em todos

os níveis, levando em conta plenamente as necessidades comunitárias definidas.³⁴

Um consenso foi alcançado quanto a todas as questões do Capítulo sobre Demografia da Agenda 21. O foco da discussão estava na institucionalização das considerações demográficas, mais do que no crescimento da população ou redução da fertilidade. O G-77 colocou vários colchetes nos parágrafos que tratavam do planejamento familiar.

A Santa Sé representou o mais negativo papel em relação a essas questões, eliminando todas as referências ao planejamento familiar e contraceptivos. Tanto o desenvolvimento insuficiente, que conduz à pobreza, como o desenvolvimento inapropriado, que resulta em consumo excessivo, a par com uma população mundial em expansão, pode resultar em graves problemas de saúde ambiental, tanto nos países "desenvolvidos" quanto nos países em desenvolvimento.

2.5.2.5. -- INTEGRANDO O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO NO PROCESSO DE TOMADAS DE DECISÕES

O Capítulo 8 da Agenda 21 estabelece áreas de programas sobre a integração do meio ambiente e do desenvolvimento nos níveis político, de planejamento e de gerenciamento. Também considera a elaboração de uma efetiva estrutura legal e reguladora, fazendo uso dos instrumentos econômicos e do mercado, além de outros incentivos.

A maioria dos atuais sistemas para a tomada de decisões em muitos países tende a separar os fatores econômicos, sociais e ambientais nos níveis político, de planejamento e de gerenciamento. Isto influencia as ações de todos os grupos na sociedade, incluindo Governos, indústrias e indivíduos e tem implicações na eficiência e sustentabilidade do desenvolvimento.

Um ajuste ou mesmo uma reformatação fundamental da tomada de decisões, à luz das condições específicas de cada país, pode ser necessário, se o meio ambiente e desenvolvimento forem colocados no centro do processo de decisões econômicas e políticas, para atingir a plena integração desses fatores.³⁵

³⁴ *Agenda 21. Capítulos 5, 5.1-5.2.5-3, 5-4, 5-5. Pág. 37-38*

³⁵ *AGENDA 21-CAP.8 -pag.23*

2.5.2.6. -- FORTALECENDO O PAPEL DOS GRUPOS MAJORITÁRIOS

A Sessão III da Agenda 21 aprofunda a questão do fortalecimento do papel dos grupos majoritários. Afirma ser crítico para a implementação efetiva dos objetivos, políticas e mecanismos sobre os quais ocorreu o consenso dos governos em todos os programas de áreas da Agenda 21, o comprometimento e o envolvimento genuíno de todos os grupos sociais. São considerados grupos majoritários pela Agenda 21 as mulheres, a infância e a juventude, povos indígenas e as suas comunidades, além da comunidade industrial e empresarial.

Um dos pré-requisitos fundamentais para que se atinjam os objetivos fundamentais é a ampla participação pública nos processos de tomada de decisões. Ademais, no contexto mais específico do meio ambiente e desenvolvimento, a necessidade de novas formas de participação emergiu. Isto inclui a necessidade dos indivíduos, grupos e organizações participarem nos procedimentos dos estudos de impactos ambientais e para saber e participar das decisões, particularmente aquelas que potencialmente afetam as comunidades nas quais eles vivem e trabalham.

Indivíduos, grupos e organizações devem ter acesso à informação relevante para o meio ambiente e desenvolvimento, de conhecimento das autoridades nacionais, incluindo informação sobre produtos e atividades que são potencialmente causadoras de impacto significativo sobre o meio ambiente, e informação sobre medidas de proteção ambiental.

Todas as políticas, definições ou regras afetando o acesso ou a participação das ONGs nos trabalhos das instituições das NU ou agências, associadas com a implementação da Agenda 21, devem aplicar-se igualmente a todos os grupos majoritários.³⁶

Foram promovidos encontros informais entre Grupos de Contatos e representantes dos grupos majoritários, depois de uma semana de consultas informais pelo Presidente do Comitê Preparatório e o Embaixador da Holanda. Novos grupos não foram acrescentados à lista, apesar de alguns países terem formulado pedidos nesse sentido.

³⁶ *AGENDA- 21-cap.23-pag.369*

Os Estados Unidos propuseram extenso texto sobre a participação pública, que foi incluído. Na Sessão da Juventude a Suécia propôs um sub-capítulo sobre a Infância, que também foi incluído.

O *lobby* das mulheres foi extremamente bem organizado e, como resultado, há um importante capítulo sobre as mulheres na Sessão III, que trata do fortalecimento do papel dos grupos majoritários. Os Estados Unidos assumiram um papel de liderança na pressão pela elevação do *status* das mulheres.

O texto sobre o papel das ONGs também é forte e considerado como uma conquista de novos espaços pelas ONGs ao redor do mundo. Houve preocupação de algumas organizações de que poderia haver surpresas no Rio de Janeiro, apesar de haver um consenso inicial, isto em virtude de pressões de alguns países, como a Malásia, que intentaram reverter os avanços obtidos pelas ONGs.

Em muitos parágrafos desse capítulo, onde governos são estimulados a “consultar com ONGs”, o grupo de nações do G-77 buscou adicionar a expressão “quando relevante” ou “quando apropriado”. Porém, não tiveram sempre sucesso.

2.5.2.7. -- AÇÃO GLOBAL PARA AS MULHERES RUMO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E EQUITATIVO

A comunidade internacional referendou diversos planos de ação e convenções para a integração plena, igual e beneficiária das mulheres em todas as atividades de desenvolvimento. Os objetivos propostos para os Governos nacionais contemplam a implementação da participação das mulheres no gerenciamento nacional do ecossistema e controle da degradação ambiental.

Outro objetivo é considerar o desenvolvimento e a publicação, por volta do ano 2000, de uma estratégia de mudanças necessárias para eliminar os obstáculos constitucionais, legais, administrativos, culturais, comportamentais, sociais e econômicos à plena participação das mulheres no desenvolvimento sustentável e na vida pública.

A formulação e implementação de claras políticas governamentais e diretrizes nacionais, estratégias e planos para que se atinja a igualdade em todos os aspectos da sociedade, incluindo a promoção da alfabetização das

mulheres, educação, treinamento, nutrição e saúde e a sua participação em posições-chave do processo de tomada de decisões e no gerenciamento do meio ambiente, particularmente aquelas relativas à facilitação de melhores acesso a todas as formas de crédito, em especial no setor informal, tomando medidas para assegurar os direitos das mulheres de acesso à propriedade, bem como a informação e implementos agrícolas.³⁷

2.5.2.8. -- A INFÂNCIA E A JUVENTUDE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A juventude compreende aproximadamente 30% da população do mundo. O envolvimento da juventude de hoje no processo de tomada de decisões sobre meio ambiente e desenvolvimento e na implementação dos programas é crítico para o sucesso a longo termo da Agenda 21.

É imperativo que a juventude de todas as partes do mundo participe ativamente em todos os níveis relevantes do processo de tomada de decisões, porque isso afeta as suas vidas hoje e tem implicações nos seus futuros. Em adição à sua contribuição intelectual e a sua habilidade para mobilizar apoio, eles trazem perspectivas únicas que precisam ser levadas em conta.

Numerosas ações e recomendações dentro da comunidade internacional têm proposto assegurar que seja provido para a juventude um futuro seguro e saudável, incluindo um meio ambiente de qualidade, padrões melhorados de vida e acesso à educação e emprego. Essas questões, de forma imperativa, necessitam ser contempladas no planejamento do desenvolvimento.

Cada país deve, mediante consultas com suas comunidades de jovens, estabelecer um processo para promover diálogo entre a comunidade jovem e o governo, em todos os níveis, e para estabelecer mecanismos que permitam acesso à informação, além de provê-los com a oportunidade de apresentar as suas perspectivas sobre decisões governamentais, incluindo a implementação da Agenda 21. Cada país deve também apoiar a promoção e criação de mecanismos para envolver a representação da juventude em todos os processos das NU, de maneira a influenciar esses processos.³⁸

³⁷ AGENDA -21-cap. 24 -pags.370-71 ')

³⁸ (AGENDA 21 CAP 25 PAG. 376-377)

2.5.2.9. RECONHECENDO E FORTALECENDO O PAPEL DOS POVOS INDÍGENAS E DE SUAS COMUNIDADES

Os povos indígenas e as suas comunidades têm um relacionamento histórico com as suas terras e geralmente são descendentes dos habitantes originais das mesmas. No contexto deste capítulo o termo “terras” deve ser entendido de maneira a incluir o meio ambiente das áreas que os povos afetados tradicionalmente ocupam.

Os povos indígenas e as suas comunidades representam uma grande porcentagem da população global. Eles desenvolveram, ao longo de muitas gerações, um conhecimento científico tradicional holístico de suas terras, recursos naturais e do meio ambiente.

Os povos indígenas e as suas comunidades devem desfrutar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem impedimentos ou discriminação. A sua habilidade para participar integralmente das práticas de desenvolvimento sustentável em suas terras tendeu a ser limitada como resultado de fatores de uma natureza econômica, social e histórica.

Face à interrelação entre o meio ambiente natural, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar cultural, social, econômico e físico dos povos indígenas, os esforços nacionais e internacionais para implementar um meio ambiente sadio e o desenvolvimento sustentável devem reconhecer, acomodar, promover e fortalecer o papel dos povos indígenas e suas comunidades.

Em plena parceria com os povos indígenas e suas comunidades, os governos e, quando apropriado, as organizações inter-governamentais, devem objetivar o estabelecimento de um processo para lhes dar poderes, por meio de medidas que incluam o reconhecimento de seus valores, conhecimentos tradicionais e práticas de gerenciamento de recursos, visando promover um meio ambiente sadio e desenvolvimento sustentável. Além disso, é necessário suporte para meios alternativos ambientalmente saudios de produção, para assegurar uma série de escolhas sobre como melhorar a sua qualidade de vida, de forma a efetivamente participar no desenvolvimento sustentável.

Entre os objetivos da Agenda 21, está o estabelecimento, quando apropriado, de arranjos para fortalecer a participação ativa dos povos indígenas e suas comunidades na formação de políticas, leis e programas relacionados ao gerenciamento de recursos e outros processos de desenvolvimento que possam afetá-los, e o seu início de propostas para tais políticas e programas.

O envolvimento de povos indígenas e suas comunidades nos níveis nacional e local no gerenciamento de recursos e estratégias de conservação e outros programas relevantes estabelecidos para dar suporte e rever as estratégias de desenvolvimento sustentável, como as sugeridas em outros programas de áreas da Agenda 21.³⁹

2.5.2.10. -- FORTALECENDO O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS: PARCEIROS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As ONGs representam um papel vital na formatação e na implementação da democracia participativa. A sua credibilidade repousa sobre o papel responsável e construtivo que elas representam na sociedade. Organizações formais e informais, bem como movimentos de base, devem ser reconhecidos como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente representado pelas ONGs dentro de uma sociedade chama à real participação; portanto, independência é um atributo maior das ONGs e é a pré-condição da participação real.

Um dos maiores desafios encarados pela comunidade mundial, à medida em que ela busca repor padrões de desenvolvimento insustentável pelo desenvolvimento ambientalmente sadio e sustentável, é a necessidade de ativar o senso de comum propósito em benefício de todos os setores da sociedade.

As mudanças para forjar tal senso de propósitos dependerão da disposição de todos os setores para participar de uma genuína parceria social e diálogo, enquanto reconhecendo independentemente os papéis, responsabilidades e capacidades de cada um.

As ONGs, incluindo aquelas organizações sem fins lucrativos representando grupos tratados na presente sessão da Agenda 21, possuem

³⁹ **AGENDA - 21 - (CAP 26 PAG 381-82)**

experiência bem estabelecida e diversa, *expertise* e capacidade em campos que serão de particular importância para a implementação e revisão do desenvolvimento sustentável, sadio e socialmente responsável, como contemplado na Agenda 21. A comunidade de ONGs, portanto, oferece uma rede global que deveria ser provocada, habilitada e fortalecida em apoio aos esforços para atingir estas metas comuns.

Para assegurar que a plenitude das potenciais contribuições das ONGs seja realizada, a mais profunda comunicação e cooperação entre organizações internacionais, governos nacionais e locais e ONGs deve ser promovida em instituições incumbidas, e programas destinados a impulsionar a Agenda 21.

As ONGs necessitam também adotar cooperação e comunicação entre si para reforçar a sua efetividade como atores na implementação do desenvolvimento sustentável. A sociedade, os governos e órgãos internacionais devem desenvolver mecanismos que permitam às ONGs representar o seu papel na parceria, de forma responsável e efetiva no processo do desenvolvimento ambientalmente sadio e sustentável

Visando fortalecer o papel das ONGs como parceiros sociais, o sistema das Nações Unidas e governo devem iniciar um processo, por meio de consultas com as ONGs, para rever os procedimentos formais e mecanismos para o envolvimento dessas organizações em todos os níveis de realização de políticas e processo de tomada de decisões para a implementação.

Por volta de 1995, um diálogo mutuamente produtivo deveria ter sido estabelecido no nível nacional entre todos os governos e ONGs e suas redes auto-organizadas para reconhecer e fortalecer os seus respectivos papéis na implementação do desenvolvimento ambientalmente sadio e sustentável.

Os governos e órgãos internacionais devem promover e permitir a participação das ONGs na concepção, estabelecimento e avaliação dos mecanismos oficiais e procedimentos formais destinados a rever a implementação da Agenda 21 em todos os níveis.

Considerando as atividades necessárias para a implementação deste capítulo 27 da Agenda 21, o sistema das Nações Unidas, incluindo as

agências internacionais de financiamento e de desenvolvimento e todas as organizações inter-governamentais e fóruns devem, em consulta com as ONGs, tomar medidas para:

- a) rever e relatar as formas de aprimorar os procedimentos e mecanismos existentes pelos quais as ONGs contribuem com o delineamento das políticas, processo de tomada de decisões, implementação e avaliação no nível individual das agências, em discussões inter-agências e nas conferências das Nações Unidas;
- b) com base no sub-parágrafo (a) acima, melhorá-los, ou, aonde não existirem, estabelecer mecanismos e procedimentos dentro de cada agência para extrair da *expertise* e pontos de vista das ONGs no delineamento, implementação e avaliação das políticas e programas;
- c) rever níveis de suporte financeiro e administrativo para as ONGs e a extensão e efetividade do seu envolvimento na implementação de projetos e programas, visando ampliar o seu papel como parceiros sociais;
- d) delinear meios abertos e efetivos para se atingir a participação das ONGs nos processos estabelecidos para rever e avaliar a implementação da Agenda 21 em todos os níveis;
- e) promover e permitir às ONGs e suas redes auto-organizadas que contribuam com a revisão e avaliação de políticas e programas destinados a implementar a Agenda 21, incluindo suporte para ONGs de países em desenvolvimento e suas redes auto-organizadas;
- f) levar em conta as descobertas do sistema de revisão e processo de avaliação em relatórios relevantes do Secretário Geral para a Assembleia Geral, e para todas as organizações pertinentes das Nações Unidas e outras organizações inter-governamentais e fóruns envolvidos na implementação da Agenda 21, de acordo com o processo de revisão para a mesma;
- g) prover acesso às ONGs a dados e informações precisas e atuais para promover a efetividade dos seus programas e atividades em apoio ao desenvolvimento sustentável.

Os Governos devem tomar medidas para:

- a) estabelecer ou melhorar o diálogo existente com as ONGs e suas redes auto-organizadas e representando vários setores, o qual pode servir para (i) considerar os direitos e responsabilidades dessas organizações (ii) canalizar

- eficientemente as contribuições não-governamentais ao processo governamental de política de desenvolvimento;
- b) encorajar e habilitar a parceria e o diálogo entre ONGs locais e autoridades locais em atividades destinadas ao desenvolvimento sustentável;
 - c) envolver as ONGs nos mecanismos ou procedimentos nacionais estabelecidos para impulsionar a Agenda 21, fazendo o melhor uso das suas capacidades particulares, especialmente nos campos da educação, redução da pobreza e proteção e reabilitação do meio ambiente;
 - d) levar em conta as descobertas do monitoramento e mecanismos de revisão não governamentais, no delineamento e avaliação das políticas referentes à implementação da Agenda 21 em todos os níveis;
 - e) rever os sistemas educacionais governamentais a fim de identificar formas para incluir e expandir o envolvimento das ONGs no campo da educação formal e informal e da consciência pública;
 - f) fazer disponíveis e acessíveis às ONGs os dados e informações necessários para a sua efetiva contribuição para a pesquisa, o delineamento, implementação e avaliação dos programas.

No que se refere aos meios de implementação, o financiamento e avaliação de custos, dependendo dos resultados dos processos de revisão e da evolução das perspectivas sobre como melhor edificar uma parceria e diálogo entre as Organizações oficiais e grupos de ONGs, serão envolvidos custos relativamente limitados, porém imprevisíveis para a melhoria, nos níveis internacional e nacional, dos procedimentos e mecanismos de consultas.

As ONGs também terão a necessidade de financiamento adicional para apoiar o estabelecimento, melhoramento ou contribuições para com os sistemas de monitoramento da Agenda 21. Estes custos serão significantes, porém não podem ser estimados de forma precisa com base na informação existente. As organizações do sistema da Organização das Nações Unidas e outras organizações inter-governamentais e fóruns, programas bilaterais e o setor privado, quando apropriado, terão necessidade de prover um acrescido suporte financeiro e administrativo para as ONGs e as suas redes auto-organizadas, em particular aquelas baseadas nos países em desenvolvimento, contribuindo com o monitoramento e avaliação dos programas da Agenda 21, e provendo treinamento para as ONGs (assistindo-as para desenvolver os seus

próprios programas de treinamento), nos níveis internacional e regional para melhorar o seu papel de parceria no delineamento e implementação do programa.

Os governos terão necessidade de promulgar ou fortalecer, sujeitas às condições específicas de cada país, medidas legislativas necessárias para habilitar o estabelecimento por ONGs de grupos de consulta, e assegurar os direitos das ONGs de proteger o interesse público, através de ação legal.⁴⁰

3. O meio ambiente e o desenvolvimento sustentável

3.1. -- O MEIO AMBIENTE GLOBAL

A destruição ambiental determinada pela intervenção humana, a partir de um gerenciamento equivocado dos recursos naturais, não é fato novo. Há cerca de 3.700 anos, cidades sumérias foram abandonadas quando as terras irrigadas que haviam produzido os primeiros excedentes agrícolas do mundo começaram a tornar-se cada vez mais salinizadas e alagadiças.

Há quase 2.400 anos, Platão deplorava o desmatamento e a erosão do solo provocada nas colinas da Ática pelo excesso de pastagem e o corte de árvores para lenha. Na Roma do século I, Columela e Plínio, o Velho, advertiram que o gerenciamento medíocre dos recursos ameaçava produzir quebras de safras e erosão do solo. Por volta do século VII, o complexo sistema de irrigação da Mesopotâmia, construído 400 anos antes, começava a sucumbir sob o peso da má administração. Na mesma época, o crescimento populacional plantava as sementes do colapso da civilização Maia no século X. A construção de embarcações para o Império Bizantino, Gênova, Veneza e outros Estados marítimos italianos reduziu as florestas costeiras do Mediterrâneo. Em 1660 a poluição do ar pela queima de carvão afligia a Inglaterra⁴¹.

O ar, a água, o solo, a flora e a fauna dão o suporte físico, químico e biótico para a permanência das civilizações humanas sobre o planeta. Ao longo dos diferentes estágios de sua evolução histórica, estas civilizações modificaram o meio natural: alimentaram-se de outras espécies, domesticaram

⁴⁰ (AGENDA 21 CAPITULO 27 385/388)

⁴¹ McCormick, op. cit., p.15

plantas e animais, artificializaram a natureza para assegurar a existência biológica dos indivíduos e a reprodução de sua organização social.

O que se verifica em escala local transpõe-se também para a escala do planeta: a biosfera é um espaço coletivo de cujo equilíbrio sensível à ação modificadora dos homens depende a existência de indivíduos e comunidades. A ação modificadora do homem sobre a natureza, no espaço de uma nação, pode provocar alterações ambientais para além de suas fronteiras. Inúmeras atividades de caráter local têm implicações sobre o equilíbrio global do planeta. A biosfera caracteriza-se, assim, enquanto espaço de interação global das sociedades humanas.

O meio ambiente é constituído, basicamente, por elementos que não são passíveis de apropriação privada. Este é o caso do ar e, em grande parte, das águas. Ninguém pode, portanto, ser privado do acesso a estes bens, ainda que no caso da água este acesso possa ser condicionado ou não pela distância relativa dos rios, lagos e nascentes, ou pela existência de sistemas artificiais de distribuição.

A terra, por outro lado, é o único elemento da natureza que se tornou passível de apropriação privada. Com o advento do capitalismo, no século dezoito, na Inglaterra, o processo de cerco das terras ocasionou a expropriação e expulsão dos camponeses de seus domínios e sua posterior transformação em proletariado assalariável nas cidades.

A divisão da sociedade em proprietários e não-proprietários de terra alterou radicalmente as condições de existência destes últimos, que passaram a depender, para sua sobrevivência, da possibilidade de vender sua capacidade de trabalho na qualidade de assalariados. A destruição dos laços tradicionais com a terra, de onde, com seu trabalho direto, as famílias camponesas podiam extrair alimentos, embora não tenha acarretado a eliminação física destas, transformou profundamente sua existência social.⁴²

Impossibilitados de se beneficiarem da fertilidade do solo por conta própria, os ex-camponeses tornaram-se dependentes da oferta de emprego por parte de capitalistas da indústria e do comércio.

⁴² ACSELRAD, H enry,(org.)-MEIO AMBIENTE eDEMOCRACIA-Rio de Janeiro IBASE,1992,127pags.

Na ordem feudal, a terra era distribuída segundo regulamentações institucionais totalmente independentes das relações de compra e venda. A sociedade capitalista, regulada pelo mercado, transformou a terra em mercadoria. Entretanto, são mercadorias no sentido estrito os objetos produzidos expresamente para a venda no mercado. A terra, não sendo produzida para a venda, constitui o que certos autores chamam de “pseudo-mercadoria”. Sua definição como mercadoria é fictícia. E é com base nessa ficção que são organizado os mercados reais da terra. Consequentemente, enquanto elemento natural do qual depende o destino dos seres humanos, a terra passa a ser subordinada às leis do mercado.

A capacidade de regeneração do solo passa, então, a depender das expectativas de lucro que o mercado ofereça para a compra, a venda e o uso da propriedade fundiária. As leis da natureza passam, assim, a ter sua vigência condicionada pelas leis do mercado e da produção do lucro.

Apesar de tornar-se objeto de apropriação privada, o solo, pelo uso que seus proprietários passaram a fazer dele, continuou afetando indiretamente o bem-estar coletivo.

Observa-se, portanto, uma luta social pelo controle dos recursos naturais e pelo uso do meio ambiente comum. Balizadas pelo sistema jurídico-legal e pelas políticas ambientais do Estado, as condições de realização dessas lutas caracterizam os modos dominantes de apropriação social da natureza.

Em decorrência da revolução industrial, foi multiplicada a capacitação humana para tecnologicamente intervir na biosfera. Este fato determina, desde o término da guerra de 1939-45, uma crescente preocupação jurídica internacional no sentido de que o meio ambiente⁴³ natural oferece limitações aos modelos de desenvolvimento adotados. Essa preocupação determinou um crescente número de instrumentos de direito público internacional destinados a tutelar as intervenções humanas no meio ambiente natural, eg. a Convenção contra a Poluição do Mar com Resíduos e outros Materiais (1972); a Convenção sobre a Proibição de Qualquer Influência no Meio Ambiente com Fins Militares e Hostis (1977); a Convenção contra a

⁴³ Adotamos aqui a definição da lei baiana n. 3.858, de 3.11.80: ambiente é tudo o que envolve o homem constituindo o seu mundo e dá suporte material para a sua vida biopsicossocial (art.2).

Poluição Transfronteiriça do Ar a Grandes Distâncias (1979); a Convenção da Proteção da Camada de Ozônio (1985); a Convenção de Assistência em Casos de Acidentes Nucleares e de Contaminação Radioativa (1986) e o Tratado Antártico.

O futuro tende a ser marcado por um risco cada vez maior. As possibilidades de danos irreversíveis a sistemas naturais, seja em nível regional (por acidificação, desertificação ou desflorestamento, por exemplo), seja em nível global (pela diminuição da camada de ozônio ou pelas mudanças climáticas) estão se tornando significativas.

3.2. -- O DESENVOLVIMENTO E A TECNOLOGIA

A denominada civilização urbano-industrial, baseada em êxodo rural e crescimento industrial exponencial, impôs um modelo de desenvolvimento à maior parte do mundo, baseado na crença de que a natureza deve ser instrumentalizada, consumida e, afinal, descartada. Segundo este conceito, tanto mais desenvolvida é uma determinada sociedade, quanto mais capaz for de realizar estas operações.

“O conceito de desenvolvimento não é mais hoje senão uma ruína na paisagem intelectual. Sua sombra, surgida em época já finda, escurece-nos ainda a visão. É mais que tempo que recuperar a arqueologia desse conceito e desimpedir suas fundações, assim como as numerosas construções superpostas para descobrir sua realidade: um monumento caduco de uma era arrogante”.

Assim Wolfgang Sachs inicia sua análise conceptual da questão do desenvolvimento. O autor identifica o dia 30 de janeiro de 1949, na oportunidade do discurso de posse do presidente Harry Truman, quando o mesmo definiu a maior parte do mundo como “regiões subdesenvolvidas”, como o marco que anulava a diversidade do Hemisfério Sul em uma única categoria, a de subdesenvolvida.

Afirmava ainda o Presidente americano que todos os povos da terra deviam seguir o mesmo rumo e aspirar tão somente ao “desenvolvimento”, especialmente aquele atingido nos EUA, o que seria possível mediante

sucessivos aumentos da produção, por meio das técnicas industriais e científicas.

Neste ponto é necessário fazer um comentário, ainda que breve, sobre a questão do controle social da tecnologia.

A tecnologia é uma questão central. A palavra grega *techné* expressa uma das formas da *poieisis*: o revelar ou trazer à luz pertence a artesãos e poetas. Nesta acepção, a técnica representa um trabalho de “realçar” e “ornar” os seres(...). Na Grécia antiga a *techné* é essencialmente um modo de conhecimento, o que no sentido grego de conhecimento significa um “des-velar” dos seres.

O artista é um *technites* porque seu trabalho propicia condições para o advento da verdade do ser com o qual ele trabalha: através do seu trabalho com a pedra, a “pedricidade” da pedra se revela de forma mais essencial.⁴⁴

Nessa medida não há contradição entre *techné* e natureza: a *techné* é como que um ecoar, ou um revelar da natureza daquilo com o que se trabalha.

Nosso percurso de civilização ocidental se caracterizou pela perda dessa experiência da *techné* como um fazer revelador, substituída por uma postura que cada vez mais se fortaleceu e se tornou dominante e vigente até atingir, talvez, sua forma mais extremada, mais elaborada, mais sofisticada e mais poderosa na modernidade; postura mediante a qual o homem entende sua humanidade na razão direta de sua capacidade de dominar e de manipular a natureza. (...) postura de tiranização da vida (...) humanismo antropocêntrico.”⁴⁵

Num mundo caótico, em desordem crescente e com perda de referencial muito grande, a tecnologia pode ser vista como fazer o que a natureza faz, mas mais depressa, mas sem perder tempo⁴⁶. Torna-se então o motor da “velocidade” do processo de transformação. É necessário aprender a lidar produtivamente com esses processos. Se ocorrer a perda do referencial, face à intensidade da transformação, pode-se perder não só a consciência

⁴⁴ Unger, Nancy Mangabeira, (org.)-Fundamentos Filosóficos do Pensamento Ecológico-São Paulo - Loyola 1992 - 107 pags.

⁴⁵ Ibid p. 19.

⁴⁶ Segundo Mircea Eliade

antiga que tínhamos do processo, mas também o modo de pensar a situação que estamos vivendo.

O papel da tecnologia no mundo contemporâneo é uma questão diretamente relacionada com a situação ambiental. Não se pode partir de um pressuposto segundo o qual toda tecnologia é danosa ao meio ambiente. Porém há tecnologias que podem ser consideradas ambientalmente saudáveis. Diversas tecnologias empregadas pelas sociedades tradicionais permitiam a vida em harmonia com a natureza. Ocorre que estas tecnologias não mais são competitivas.

Este fato é negativo, sendo necessário um enfoque mais coerente sobre as tecnologias tradicionais, para fazê-las mais competitivas. A tecnologia não é útil por si mesma. O fato de se aplicar tecnologia a si própria pode solucionar um problema e gerar uma série. No nível global há a necessidade de se adotar a tecnologia adequada a um determinado país em um contexto particular. Neste sentido torna-se importante orquestrar a tecnologia com os diferentes sistemas de produção.

As tecnologias tradicionais, no mais das vezes, podem ser mais eficientes e ecologicamente saudáveis, porém não justificam a implantação de indústrias e o uso de químicos, o que as faz menos lucrativas e atraentes dentro de uma visão capitalista.

O eufemismo “transferência de tecnologia” refere-se, no mais das vezes, a uma situação correspondente ao conceito de efeito de dominação, realizando relações assimétricas e irreversíveis entre o fornecedor de tecnologia e o comprador. Esta relação termina com a imposição do fornecedor sobre o comprador de um grande número de controles sobre a produção e sobre as decisões. Isto muitas vezes porque a técnica reveste-se da forma de uma “caixa negra”, a qual o comprador aprende a manipular sem compreender. Não necessariamente as técnicas existentes são um bom ponto de partida para resolver os problemas específicos do Terceiro Mundo, onde a diversidade de situações exige enfoques muito variados.

A tecnologia deve ser orientada para satisfazer as necessidades fundamentais de cada sociedade, gerindo racionalmente os recursos específicos do seu ecossistema com a ajuda de técnicas a um só tempo

produtivas e ecologicamente prudentes. Não há lugar para técnicas isoladas, e sim para sistemas tecnológicos industriais, agrícolas e urbanos que utilizem o ecossistema como paradigma para os sistemas de produção, fazendo valer ao máximo todas as complementariedades.⁴⁷

3.3. -- A POBREZA

Considera-se no primeiro artigo da Declaração do Rio o ser humano como o centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável, e reconhece-se o seu direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza. Nestes termos, a tarefa de erradicar a pobreza é essencial e indispensável requisito para que se atinja o desenvolvimento sustentável, de modo a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor ir ao encontro das necessidades da maioria do povo do planeta.⁴⁸

“A mortalidade infantil decresce, a expectativa de vida do homem aumenta, um número maior de pessoas tem acesso à educação, mas a lacuna entre países industrializados e em desenvolvimento aumenta”,

reconheceu Franz Vranitski, chanceler federal da Áustria, na Conferência do Rio-92.

De 1990 ao ano 2000 terão nascido 850 milhões de pessoas no mundo em desenvolvimento. Uma pessoa pode nascer pobre, crescer e morrer pobre, a depender da região do mundo em que nasceu, apesar da importância das políticas econômicas. Determinantes para centenas de milhões de pobres são as políticas adotadas pelos governos e comunidade internacional.⁴⁹

O Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial, denominado “A Pobreza”, define esta situação como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo, sendo necessário responder o que entendem os prepostos do Banco Mundial por padrão de vida “mínimo”.

FÉLIX GUATARI expressa sua negatividade quanto à forma como se presta e vislumbra a cooperação internacional:

*“No que concerne ao eixo Norte-Sul,
difícilmente pode-se imaginar que a situação melhore de*

⁴⁷ SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986. pp. 82,89.

⁴⁸ Declaração do Rio, art.5.

maneira considerável. Certamente é conceptível que a progressão das técnicas agro-alimentares acabem por permitir a modificação dos dados teóricos do drama da fome no mundo. Mas na prática, enquanto isso, seria totalmente ilusório pensar que a ajuda internacional, da maneira como é concebida e dispensada, resolva duradouramente qualquer problema que seja!⁵⁰(...) para onde quer que nos voltemos, reencontramos esse mesmo paradoxo lancinante: de um lado, o desenvolvimento contínuo de novos meios técnico-científicos potencialmente capazes de resolver as problemáticas ecológicas dominantes e determinar o reequilíbrio das atividades socialmente úteis sobre a superfície do planeta e, de outro lado, a incapacidade das forças sociais organizadas e das formações subjetivas constituídas de se apropriar desses meios para torná-los operativos.”⁵¹

O primeiro-ministro do Norte do Reno-Westfália, Johannes Rau, em seu discurso governamental de agosto de 1990, afirmou, citando um representante de um país do Sul, com o qual havia encontrado, que,

“o que as pessoas do Sul esperam de nós, não é que nós deveríamos aprender a dar-lhes mais, mas que nós devemos aprender a tirar menos para nós mesmo.”

Prosseguiu, afirmando que no Rio ficou claro que ambas as coisas devem ser feitas, mas que todas as doações serão inúteis se os países do Norte não aprenderem a tirar menos daquilo que pertence a todos.

“No entanto podemos nos perguntar se essa fase paroxística de laminagem das subjetividades, dos bens e do meio ambiente não está sendo levada a entrar num declínio”.⁵²

⁴⁹ .Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990, pag. 145

⁵⁰ GUATARI, Félix. As três ecologias. Pags. 3e11.

⁵¹ Ibid, pag. 12.

⁵² Ibid, pag. 3 12.

O progresso, visto a partir da noção de desenvolvimento acima, concebe a modernidade como uma mão única, a qual admite tão somente diferenças de estágios evolutivos. Vinte por cento da população do planeta desfrutam de padrões de consumo e produção que determinam séria degradação do meio ambiente e dos recursos naturais, ao passo que outro bilhão de pessoas têm um nível de consumo suficiente e três bilhões de indivíduos não conseguem satisfazer suas necessidades básicas, e, o mais grave é que parte significativa desses dois últimos grupos têm como meta atingir o nível de consumo da minoria privilegiada, graças ao efeito de demonstração amplificado pela mundialização da comunicação de massas.

A denominada civilização urbano-industrial, atualmente em crise, como afirmam os resultados da Conferência do Rio, ao possibilitar a coditianização do uso intenso da tecnologia, determina um ímpeto consumista que aloca e dispende de forma inconseqüente enormes e crescentes quantidades de recursos naturais, retorna-se, dessa maneira, à visão de Truman, que enxergava uma imperatividade do desenvolvimento, segundo a qual a verdadeira utilização dos bens naturais está na sua utilização econômica.

Assim sendo, o axioma universal desenvolvido/subdesenvolvido se transforma em credo teleológico no qual as sociedades do Terceiro Mundo não são vistas como possibilidades diversificadas e não comparáveis de modos de vida humana. Cabe-lhes “progredir”, segundo critérios e direção impostas pelas nações hegemônicas. Esta reinterpretação da história global não era somente lisonjeira politicamente, era inevitável epistemologicamente. Inexiste filosofia do desenvolvimento capaz de escapar a uma teleologia retroativa, pois a identificação do mesmo só é possível face a um estado de amadurecimento. Neste sentido, a dominação integra inapelavelmente o desenvolvimento, motivo que determinou a hegemonia ocidental.

“Não é coincidência se o preâmbulo da Carta das Nações Unidas (“Nós, povos das Nações Unidas”), repete a Constituição Americana (“Nós, povo dos Estados Unidos”). Falar de desenvolvimento nada mais é senão

projetar o modelo norte-americano de sociedade sobre o resto do mundo.”⁵³

A questão do desenvolvimento é de ser encarada como componente de um processo muito mais amplo do que é a insustentável sociedade dos países do Norte, que têm compromissos com a riqueza, geradores dos gravíssimos problemas enfrentados em nível global. A abordagem de desenvolvimento feita pelo Presidente Truman não logrou provar-se adequada, sendo muito difícil que se atinja um desenvolvimento sustentável e satisfatório dentro desta visão de mundo. As desigualdades existentes entre os padrões de vida dos países do Norte e os do Sul são de tamanha gravidade que não podem ser superadas nem em curto nem em médio prazos.

3.4. -- A ÉTICA

Uma sociedade só poderá ser considerada verdadeiramente desenvolvida e socialmente justa na medida em que conseguir a incorporação em todas as suas relações sociais, culturais, políticas e econômicas, dos princípios básicos da solidariedade, liberdade, igualdade, diversidade e participação.

É necessário um modelo que garanta à Humanidade o desenvolvimento apropriado, sustentável, justo e ecologicamente benéfico para as atuais e futuras gerações dos países ricos e pobres, compreendendo os ricos que devem viver mais simplesmente, para que os outros possam simplesmente viver.

Ocorre um suposto debate sobre a separação entre as visões humanista e biocêntrica, transcendente e em natureza, o que dificulta a recuperação da unidade existente entre homem-natureza. Não há que se optar por um ou pelo outro. SOFIATTI NETTO⁵⁴ entende que mesmo o biocentrismo é uma expressão insuficiente, uma vez que se refere exclusivamente ou dá conta apenas dos seres vivos que habitam a ecosfera, que é mais abrangente do que os seres vivos, uma vez que engloba também a água, o solo, e a biosfera. Esta expressão parece-lhe insuficiente, por biosfera limitar o conceito, considerando

⁵³ . SACHS, W. PAG. 2

⁵⁴ SOFIATTI NETTO, A., in *Fundamentos Filosóficos do Pensamento Ecológico*. São Paulo. Edições Loyola. 1992 pág 52.

ecossistema como talvez mais correto. Prossegue argumentando que ecocentrismo possivelmente é um conceito de maior funcionalidade, por meio do qual seria possível a superação da dicotomia humanismo/biocentrismo, assumindo-se que a mesma exista, uma vez que uma posição ecocêntrica é a extensão dos valores humanistas a outros seres vivos ou não vivos, ou seja, relativiza a posição do ser humano diante da natureza. O antropocentrismo, por sua vez, consiste na exacerbação dessa postura humanista.⁵⁵

A economia sofre, desde o início da década de 80, um processo de globalização, com a formação de conglomerados continentais que tendem, cada vez mais, a alijar os países do Sul do cenário internacional. Assim é que o Norte se reestrutura por meio da organização de macro mercados, de centenas de milhões de consumidores, influenciados pelos pólos econômicos dominantes em suas regiões, Estados Unidos, Alemanha e Japão. A criação do Mercado Comum do Cone Sul da América Latina, o Mercosul, não favorece o desenvolvimento econômico, social e cultural, ao mesmo tempo que não promove a auto-sustentação e a auto-determinação e tende a aprofundar as disparidades na sub-região e no interior de cada país.

Considerando-se sua orientação, apenas comercial, sua política de enfraquecimento do Estado e sua integração competitiva, fundamentados numa visão neo-liberal de mundo, e, principalmente pela pretensão unilateral de produzir para a exportação, é de se identificar uma tendência no sentido de acelerar a destruição ambiental.

Há uma tendência no sentido de se ver reduzido o papel dos Estados, que passam a declinar de seu poder de governar para responder melhor às demandas do mercado. Para os grupos componentes do mercado, as mudanças sócio-ambientais podem ser encaradas de forma indiferente. Estes dados compõem uma visão de mundo que pode ser denominada neo-liberal. Ocorre que os Estados do Sul vêem grandes massas da população desamparadas e a estabilidade das suas instituições abalada, em virtude do enfraquecimento destes Estados, piorado pela submissão às determinações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Como contraponto à força destas

⁵⁵. Fundamentos Filosóficos do Pensamento Ecológico. São Paulo. Edições Loyola. 1992, pág. 26.

pressões tem-se um potencial envolvimento da sociedade civil, atuando, como o dito, na qualidade de massa crítica e grupo de pressão.

O discurso da ética é constrangedor e difícil, porque geralmente a abordamos com base em princípios, opções e, a partir daí, facilmente caímos no moralismo, isto é, temos o princípio e dele tentamos deduzir atitudes. A cultura dominante hoje é a do mercado global. Triunfa quem está no mercado, sendo que quem está fora dele inexistente e é inominado. O mercado é extremamente criador de vítimas, é o maior mecanismo vitimário que já tenha existido.⁵⁶

Podem ser reconhecidas, do ponto de vista da ética ambiental, duas grandes categorias: uma ética superficial e uma ética profunda. A ética superficial restringe-se à ética humana, que alija a natureza das preocupações, uma vez que a mesma está fora da ética. Ao passo que na ética superficial o valor é essencialmente de uso, na ética profunda reconhecem-se valores intrínsecos nas coisas vivas e não vivas. Existem também aqueles que defendem um crescimento exponencial, uma atitude desenvolvimentista, fundamentada numa ausência de ética ou numa ética utilitarista.

O que desafia a nossa ética de proteção à vida, concentrando-se sobre quem mais necessita de existência, não é tanto empreender ações paliativas, mas sim oportunizar uma atitude fundamental que se torne uma cultura da sustentabilidade, que passe a permear as relações dos seres humanos entre si e com a natureza.

3.5. -- A PARTICIPAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE CIDADÃOS NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES

LEILAH LANDIM, competente ao pesquisar e escrever sobre o tema, refere-se às entidades sem fins lucrativos como sendo incontáveis, espalhadas pelos quatro cantos do planeta. Acionam agentes com trajetórias e valores os mais diversificados, tendo se constituído recentemente em mercado de trabalho, mantendo-se também terreno de ação voluntária.

Na maioria, são pequenas, embora freqüentemente seu âmbito de atuação possa ultrapassar fronteiras nacionais. De natureza privada, não são empresas; atuando em benefício público, não são órgãos de governo. LANDIM

⁵⁶BOFF, Leonardo. in *Fundamentos Filosóficos do Pensamento Ecológico*. São Paulo. Edições Loyola. 1992 pág 44.

especializou-se exatamente na produção e discussão da idéia, ou do conceito, de *nonprofit sector* -- algo que se constrói por fora do mercado e do Estado -- que está na base dos inúmeros debates. Descobre-se então o papel de um vasto universo de entidades que, em muitos casos, existem há décadas -- ou mesmo séculos,

*“contribuindo para aliviar os problemas humanos pelo mundo a fora, mas que em geral receberam pouca atenção de pesquisas acadêmicas e debates públicos(...)pensar essas organizações como setor já é ponto inicial de dissenso.(...) Trio do final de século seria composto pelo mercado, o Estado e a sociedade civil (...)”*⁵⁷

É marcante a presença das ONGs na sociedade moderna. Desempenham um papel, crescentemente ativo e, apesar disso, não se encontra um volume de estudos adequado, a fim de revelar a verdadeira natureza jurídica das mesmas, assim como os limites à sua atuação.

O nome ONGs surgiu nas últimas décadas como um conceito político-social, aplicável a qualquer associação, instituto fundação, entidades que encontram o seu fundamento no direito constitucional à livre associação, que se distinguisse pelos seus objetivos e características.

Há diferenças entre determinadas entidades e a designação ONGs, quando objetivam a defesa de direitos coletivos ou difusos e não possuem fins lucrativos, é a que adotamos aqui.

Após a Revolução Francesa, quando ficou ressaltada sobremaneira a figura do Estado em contraposição à da sociedade civil, foram mal vistas estas organizações intermediárias entre o indivíduo e o Estado. Paulatinamente foram se impondo, sendo certo que sempre houve certa benevolência com relação às entidades assistencialistas, que prestam serviços de saúde e bem-estar, como os hospitais, creches etc. Jamais se suscitaram dúvidas quanto a sua necessidade e utilidade.

Nos dias de hoje, o caráter mais polêmico destas organizações deriva do fato de que atualmente, as ONGs têm um campo de atuação tão abrangente que não exclui a possibilidade de, em muitas ocasiões, colocarem-

⁵⁷ LANDIM, Leilah. P. 22

se em antagonismo com o próprio Estado, na defesa de algo que repute de interesse da coletividade.

É sadia a manifestação da sociedade civil. É um sintoma de fortalecimento a que assistimos nas últimas décadas. Mas, surge um aspecto delicado: o fato destas entidades desenvolverem linhas de atuação por vezes antagônicas com a política oficial.

A questão fundamental é saber até que ponto estas organizações representam os legítimos interesses da coletividade e até que ponto o Estado está alheio a esses interesses. Não se pode ignorar que o posicionamento estatal também é fruto da vontade popular, assim como também muitas vezes estas organizações representam interesses menores e não os da coletividade.

O fenômeno das ONGs é inteiramente novo e tem uma importância não absorvida devidamente pelo Direito. Pode-se falar em uma tensão dinâmica de complementariedade.

As ONGs não são, em si mesmas, benéficas, nem maléficas, mas como entidades possuidoras de um amplo e relevante raio de atuação, devem estar sob alguma espécie de supervisão ou controle, tanto no que se refere aos seus objetivos e formas de atuação, como no concernente à procedência e ao destino de seus recursos. Convém a todos que haja uma definição jurídica precisa da natureza e dos limites da atuação destas. Este controle da legitimidade deve ser tanto interno, como externo. Não esqueçamos que é preocupante o número de INGs - Indivíduos não-governamentais, como se dizia na CNUMAD, em referência a indivíduos que queriam ter e obtiveram uma ONG sua.

“Temos para nós que as ONGs são inextirpáveis do mundo moderno, pois manifestam a evolução da força política da sociedade e, portanto, devem ser prestigiadas. Seus objetivos sempre deverão ser os melhores. Porém, a falta de uma exata dimensão do âmbito jurídico em que é lícita a sua atuação e do

reconhecimento da sua natureza permitem que certos abusos sejam praticados.”⁵⁸

O movimento social contra a degradação do meio ambiente vem se articulando pela implantação de um novo modelo de cidadania. Isto unifica lutas sociais com diversos objetivos específicos: o acesso a bens coletivos como a água e o ar, em níveis e qualidade compatíveis com condições adequadas de existência; o acesso a recursos naturais de uso comum necessários à existência de grupos sócio-culturais específicos como seringueiros, apanhadores de castanha e comunidades indígenas; a garantia de uso público do patrimônio natural constituído por áreas verdes, cursos d'água e nascentes, freqüentemente degradados pelo uso privado incompatível com os interesses coletivos da sociedade.⁵⁹

Objetiva-se introduzir princípios democráticos nas relações sociais mediadas pela natureza: a igualdade no usufruto dos recursos naturais e na distribuição dos custos ambientais do desenvolvimento; a liberdade de acesso aos recursos naturais, respeitados os limites físicos e biológicos da capacidade de suporte da natureza; a solidariedade entre as populações que compartilham o meio ambiente comum; o respeito à diversidade da natureza e aos diferentes tipos de relação que as populações com ela estabeleçam; a participação da sociedade no controle das relações entre os homens e a natureza.

Essas lutas exprimem, portanto, a busca de democratização do controle sobre os recursos naturais. Pois, como o meio ambiente é o suporte natural da vida e do trabalho das populações, a luta contra a degradação ambiental tem por objetivo a preservação dos direitos dos cidadão à vida e ao trabalho. Como as relações das populações com o meio ambiente constituem formas culturais específicas de existência dos grupos sociais, a degradação do meio ambiente é, via de regra, um processo de destruição de modos de vida e do direito à diversidade cultural de relacionamento das comunidades com a natureza. A crise ambiental exprime, assim, um duplo processo de expropriação

⁵⁸ Editorial do Boletim informativo do IBDC - Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.

⁶⁵ Henri Acselrad - CIDADANIA E MEIO AMBIENTE -, in Meio Ambiente e Democracia - Henri Acselrad (org).ED. IBASE, Rio de Janeiro, 1992.

das condições materiais e culturais de existência e de trabalho das populações. A superação desta crise passa, portanto, pela restauração e consolidação dos direitos ambientais das populações atingidas por agressões ao meio ambiente.⁶⁰

O desequilíbrio ecológico provocado por intervenção humana lesa titulares indeterminados de interesses difusos -- aqui entendidos não como interesses públicos no sentido tradicional da palavra, mas antes interesses privados de dimensões coletivas. Isto ocorre no contexto do gradual deslocamento axiológico que trouxe para as agendas do direito, da política e da diplomacia, entre outras, a questão ambiental. Insere-se aí uma maior densidade organizacional da participação de segmentos da sociedade civil em assuntos de meio ambiente e desenvolvimento, o que se corporifica em associações voluntárias de cidadãos sem fins lucrativos possuidoras de interesses específicos diversificados. Essas associações são possuidoras de especificidades que lhes possibilitam externalizar ações entre os espaços público e privado, agindo supostamente em área distinta da esfera governamental, buscando a instituição de novos valores, incompatíveis com os atuais padrões de desenvolvimento.

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, conscientes dos principais problemas, capazes de optar entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação política.

Participação política é uma expressão utilizada para designar uma variada série de atividades, já que o substantivo e o adjetivo que a compõem prestam-se a interpretações diversas. As estruturas de participação mais importantes estão ligadas, nos sistemas democráticos, aos mecanismos de competição entre as forças políticas e estão geralmente institucionalizadas nas normas que dizem respeito ao processo de renovação dos cargos públicos.

É importante realçar o papel do conjunto de associações voluntárias que também constituem o tecido conectivo de uma sociedade pluralista. A participação política de setores da sociedade civil crescentemente

⁶⁰ Ibid, p.

permeia o processo de tomada decisões em assuntos relacionados a políticas de desenvolvimento e meio ambiente.

O Relatório “Nosso Futuro Comum”, da CMMAD, concluiu que a transição para o desenvolvimento sustentável exigirá uma série de escolhas de políticas públicas, intrinsecamente complexas e politicamente difíceis. Reverter as políticas de desenvolvimento não-sustentável.

Denomina-se aqui movimento ambientalista ou ecológico, as iniciativas da sociedade com relação à questão ambiental -- sob o aspecto organizacional, inclui tanto as organizações não-governamentais quanto os grupos de base e comunitários com mínima organização formal. A definição de movimento ambientalista é de ser feita, inicialmente, a partir da análise dos elementos da expressão. “Movimento” distingue-se especificamente de partido, e indica a não institucionalização de uma idéia, um grupo, uma atividade. A expressão “movimento” é usada, de modo particular, para tornar patente, ao mesmo tempo, a necessidade de ligações profundas com os grupos sociais e o enraizamento neles, bem como um certo distanciamento das práticas políticas dos partidos.

Segundo o mesmo autor, a análise dos comportamentos coletivos e dos movimentos sociais, de forma esquematizada, pode ser dividida em duas correntes na reflexão dos clássicos. De um lado estão os que, como Le Bon, Tarde e Ortega y Gasset, se preocupam com a irrupção das massas na cena política e vêem nos comportamentos coletivos da multidão uma manifestação da irracionalidade, um rompimento perigoso da ordem existente; antecipam assim os teóricos da sociedade de massas.

De outro lado estão os que, como Marx, Durkheim e Weber, se bem que com alcance e implicações diversos, vêem nos movimentos coletivos um modo peculiar de ação social, variavelmente inserida ou capaz de se inserir na estrutura global da sua reflexão, quer eles denotem transição para formas de solidariedade mais complexas, a transição do tradicionalismo para o tipo legal-burocrático, quer o início da explosão revolucionária. Em todos esses autores, bem como naqueles que lhes haviam de seguir, existem alguns elementos comuns na análise dos comportamentos coletivos e dos movimentos sociais: o acento sobre a existência de tensões na sociedade, a identificação de uma

mudança, a comprovação da passagem de um estágio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos. Os comportamentos coletivos e os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados.⁶¹

“Ecológico”, por sua vez, se refere aos objetivos do movimento, à sua atuação nas áreas de conscientização e decisões, ao seu empenho em questionar os detentores dos poderes de Governo e econômico, e em influir nos processos decisórios das questões de meio ambiente e desenvolvimento. Desta forma o Movimento ecológico, fundamentalmente voltado para a preservação do meio ambiente humano e natural e a sustentabilidade do desenvolvimento, reveste-se de preocupação política, apesar de colocar em relevo sua inserção apenas parcial na vida política institucionalizada.

O Movimento Ecológico não se reveste de homogeneidade, apesar de ter como fundamento genérico a preservação e administração sustentável do meio ambiente natural e humano. Assim, face à inexistência de soluções simplistas ou unívocas para as questões decorrentes da temática ambiental, os grupos ecologistas têm finalidades e métodos não necessariamente coincidentes. Em determinados casos, as ideologias e práticas chegam a ser conflitantes. As origens do movimento ecologista remontam, na época moderna, à Inglaterra do período Vitoriano.

⁶¹ Ibid, p.787.

4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS NAÇÕES UNIDAS

4.1. A CARTA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E O ECOSOC

A participação não governamental no sistema das Nações unidas é prevista no artigo 71 da Carta:

Art.71 - O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais, encarregada de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas interessado no caso.

O artigo 71 não é somente de uma inovação, no sentido banal do termo⁶². Se pode falar deste artigo como sendo uma verdadeira “novação” na história e no direito das Organizações Internacionais.

A iniciativa privada antecipou-se à dos governos na criação de organizações internacionais⁶³. Isto considerando-se que a Sociedade das Nações não era mais que uma organização interestatal, sendo que certas disposições do Pacto, notadamente os artigos 22 e 23, poderiam ser interpretadas como uma vaga referência ao direito das gentes ou dos homens, uns e outros eram tratados, na melhor das hipóteses como objetos e não sujeitos do direito internacional público. No mais, a estrutura e o funcionamento da Sociedade das Nações repousava sobre a atribuição de um monopólio de iniciativas e de decisões aos delegados representantes dos governos dos estados membros.

⁶² Para uma análise aprofundada do artigo 71 e suas repercussões, ver *La Charte des Nations Unies - Commentaire article sous la direction de Jean-Pierre COT et Alain PELLET. ED Econômica -2a. Ed. p.1.047-1.060.*

⁶³ Segundo estatísticas da União das Associações Internacionais, computavam-se em 1909, 176 organizações internacionais não governamentais, apud COT et PELLE, op. cit. p. 1.048

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) em seu estatuto, proporcionou uma abertura nesta divisão, adotando a estrutura tripartite (representantes dos governos, dos empregadores e dos empregados) dos órgãos de deliberação, o que permitia aos delegados dos organismos privados ascenderem ao poder deliberativo em uma instância internacional. Este sistema restou estritamente limitado ao domínio da regulamentação internacional do trabalho.

Nas demais instâncias, os agentes dos governos permaneceram sendo os únicos representantes qualificados dos Estados nas organizações internacionais. A cooperação entre as organizações intergovernamentais e as associações privadas internacionais praticamente inexistia, limitando-se aos contatos restritos estabelecidos com os meios científicos por meio da organização técnica de cooperação intelectual.

A redação da carta das Nações Unidas suavizou a linguagem, fazendo uma mudança das fórmulas do preâmbulo e da definição dos objetivos da nova organização que encontravam-se nas reformas de estrutura e funcionamento. “Os Povos das Nações Unidas” ficaram confinados no preâmbulo, e as numerosas referências a respeito dos direitos do homem permeiam os objetivos estabelecidos para os Estados, que são os únicos a poder se beneficiar da qualidade de membros da organização.

A Organização das Nações Unidas -- como a Sociedade das Nações e como seriam as instituições especializadas dos sistema das NU -- é uma organização interestatal e intergovernamental, na qual organismos privados, nacionais ou internacionais, dificilmente têm lugar.

Ao passo que o artigo 71 constitui, de certa maneira, “a exceção que confirma a regra”⁶⁴, instaura uma possibilidade limitada, porém real, de cooperação entre a organização intergovernamental e o setor associativo privado. Os autores da carta estabeleceram disposições restritivas, sendo a mais significativa atinente ao fato que as ONGs só podem colaborar, em princípio, com o ECOSOC, encontrando-se excluídas da discussão política, que é reservada a outros órgãos das NU. Por este viés, inicialmente a participação para as ONGs será mais favorável nas instituições especializadas e nas

⁶⁴ *Ibid*, p. 1.049.

organizações regionais. De qualquer forma, o ECOSOC tem uma importante margem de iniciativa tanto no que concerne à designação de seus interlocutores quanto no que se refere às modalidades de sua colaboração com eles.

Em junho de 1946 na sua primeira sessão, o Conselho adotou uma primeira série de medidas: a criação do Comitê encarregado das relações com as ONGs, a adoção dos critérios de triagem das candidaturas, determinação das modalidades das consultas.

Estas regras provisórias foram codificadas posteriormente por uma série de resoluções, notadamente aquelas de 27 de fevereiro de 1950 e 8 de julho de 1951, que foram profundamente modificadas pela Resolução 1296 (XLIV) de 25 de junho de 1968, que constituiu a verdadeira “carta” das relações entre o ECOSOC e as “suas” ONGs.⁶⁵

Uma crise de confiança nos relatórios entre as duas categorias presentes provocou esta reforma. Estes fatos determinantes da crise de confiança persistiram no seio das ONGs ao longo dos anos setenta. A regulamentação restritiva não logrou obstaculizar o desenvolvimento da cooperação entre as ONGs e as NU, tendo tomado formas tão numerosas e diversas que sobrepassaram o espírito do artigo 71 da carta das NU.

A primeira tarefa do Conselho para delimitar o campo de aplicação do artigo 71 consistiu em escolher seus interlocutores dentre as numerosas ONGs, cujo número em 1945 se elevava a 560. Foi necessário definir os critérios de seleção e implantar um procedimento de admissão que não tardou a ser designado sob a denominação de “*status consultivo*”.

Toda organização que objetive participar das consultas previstas pelo artigo 71 deve:

- a) ser qualificada por tratar dos problemas relevantes da competência do ECOSOC;
- b) ter objetivos adequados aos princípios da carta da ONU;
- c) dispor de uma representatividade real no seu campo de atividade própria;
- d) apresentar as garantias suficientes de responsabilidade e de representatividade do ponto de vista de sua estrutura e de sua organização;

⁶⁵ *Ibid*, p. 1.049.

- e) justificar a sua implantação internacional em, no mínimo, três países diferentes;
- f) estar em condições de oferecer uma assistência efetiva aos trabalhos do Conselho.

Conforme o texto do artigo 71, a admissão ao *status consultivo* poderia igualmente favorecer organizações nacionais. O conselho julgou, por um lado, que o *nihil obstat* do Estado membro interessado era necessário, por um lado, e, de outro, que não se poderiam normalmente se beneficiar deste regime as associações nacionais que fossem filiadas às associações internacionais que perseguissem os mesmos objetivos. Foram, portanto, privilegiados na qualidade de interlocutores organismos representativos da solidariedade internacional.

A partir destes critérios que foram selecionadas as 74 primeiras ONGs beneficiárias do *status consultivo*, número que subiria em 1966 para 368. As relações entre o ECOSOC e as ONGs atravessaram durante os anos 60 uma crise, porque Estados-membros do Conselho, principalmente a Tanzânia, viam no caráter privado de certas ONGs, acusadas de se beneficiar de subvenções governamentais vultosas e de servir de instrumento de espionagem. Outras críticas à atividade não-governamental atribuíam-lhe uma instrumentalização utilitária do *status consultivo* para incrementar o seu prestígio e a sua influência mais do que efetivamente servir aos objetivos das NU. Na Resolução de 1958, o ECOSOC adotou duas novas disposições. Uma completava os critérios de seleção por exigências mais precisas no que concerne a:

- a) o caráter democrático do funcionamento das ONGs;
- b) a transparência dos recursos e a obrigação de fornecer os esclarecimentos sobre todos os fundos provenientes de outras fontes que não as contribuições dos membros;
- c) a preferência em relação a uma instituição especializada anteriormente à ONU, em função das atividades de cada ONG;
- d) a contribuição que a ONG está em condições de trazer aos trabalhos do Conselho.

O segundo critério de seleção constitui-se em um controle quadrienal sobre as atividades das ONGs beneficiárias do *status consultivo* em vista de verificar se as condições acima são respeitadas. Verifica-se, no caso,

se nos três anos precedente ao controle a organização realizou contribuição positiva ou efetiva aos trabalhos do Conselho.

Estas novas exigências poderiam servir de fundamento às sanções que consistiam na suspensão ou retirada do *status consultivo*. Ocorreu um desgaste nas relações entre o ECOSOC e as ONGs credenciadas.

O procedimento de admissão é estabelecido sobre o ato de candidatura da ONG e o poder discricionário de apreciação do Conselho, após a instrução de um *dossiê* pelo Comitê do Conselho encarregado das ONGs, composto de cinco membros inicialmente, número aumentado para dezenove, eleitos a cada ano pelo Conselho. Cabe à ONG a iniciativa da sua candidatura para o credenciamento perante o Conselho, que tem a faculdade, o poder discricionário de aceitar ou recusar unilateralmente o conteúdo de um determinado estatuto. Por via de consequência e conforme a regra do paralelismo das formas, o Conselho pode também suspender ou retirar o *status consultivo* concedido a uma ONG. Incide daí um poder considerável de discriminação entre os parceiros.

O Conselho decidiu dividir as ONGs em três categorias a, b e “inscritas no registro” (denominadas I, II e “inscritas na Lista”), a partir de 1968. Esta repartição introduziu uma hierarquia entre os três níveis de participação e de colaboração.

O poder do Conselho de sancionar ONGs em virtude de supostas falhas cometidas pela mesma podem ensejar, a partir de uma recomendação do Comitê encarregado das ONGs, a suspensão de um período de três anos do *status consultivo*. O mesmo ocorrerá se restar provado que uma ONG é objeto de pressões secretas emanadas de um governo que a incentive à prática de atos contrários aos princípios e objetivos da carta das NU ou, ainda se uma ONG utilizar abusivamente o seu *status* para se voltar contra os Estados-membros das NU por atos injustificados ou inspirados por motivos políticos em violação aos princípios da Carta. As mesmas sanções são aplicáveis caso, nos três anos precedentes, uma organização não traga contribuição positiva ou efetiva aos trabalhos do Conselho.

Caso seja determinada a retirada uma nova candidatura só poderá ser apresentada após um prazo de três anos. O Conselho também pode, por

ocasião do seu controle periódico sobre as atividades das ONGs, decidir a mudança de categoria que se traduzirá por um tipo de rebaixamento ou por uma promoção à categoria superior.

Os beneficiários do *status consultivo*, após a obtenção de sua posição, são colocados sob a supervisão estreita do Conselho. O Secretário-Geral da ONU tem o direito de consultar, em virtude das necessidades, qualquer ONG, ainda que a mesma não detenha *status consultivo* no ECOSOC. Tem ainda a competência para inscrever uma ONG na "Lista".

As ONGs que possuem *status consultivo* têm o direito a um regime especial frente às instituições especializadas dos sistemas das NU.

Quanto ao regime de consultas, os Estados-membros do Conselho mantiveram a distância que distingue a sua participação nos trabalhos da organização da consulta reservada às ONGs. Não é a toa que a única modificação substancial introduzida na redação do artigo 71 pela conferência de São Francisco consistiu na alteração do termo "consertos" que figurava no texto inicial por "consulta".

É inevitável, para a compreensão deste complexo mecanismo, a divisão das ONGs admitidas ao *status consultivo* em três categorias estritamente hierarquizadas. As ONGs das categorias I e II têm somente o direito de apresentar, por iniciativa própria ou por convite do Secretário Geral posições escritas "sobre as questões que são de sua competência particular" e relativas aos trabalhos do Conselho, não devendo tais documentos ultrapassar 1500 palavras para a categoria b e 2000 para a categoria a.

As exposições orais são em princípio reservadas às ONGs da categoria I, que são interessadas na maioria das atividades do Conselho, porém somente sob recomendação do Comitê encarregado das ONGs e com a concordância do Conselho. As ONGs da categoria II podem ser ouvidas da mesma forma se o Comitê as convidar.

"La participation des organisations non-gouvernementales aux travaux des Nations Unies est sûrement une des innovations les plus originales et les

*plus pleines de promesses de la Charte des Nations Unies".*⁶⁶

4.2. -- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO ECOSOC

A Resolução 1296 do ECOSOC estabelece não somente como as ONGs obtêm *status* consultivo mas também as possibilidades de participação nas discussões e decisões do ECOSOC. Este processo é substancialmente diferente do processo de credenciamento da CNUMAD e, aparentemente, o Comitê sobre Organizações não-governamentais não têm intenção de iniciar a discussão sobre a liberalização das regras de credenciamento a partir da experiência da CNUMAD.

Indício da falta de boa vontade do Comitê sobre Organizações não-governamentais é o fato de não haver referência a essa questão na agenda formal da reunião do Comitê no primeiro semestre de 1993. O Secretário-geral da Conferência, Maurice Strong chegou a ser questionado por membros do Centro de Recursos das ONGs (Unidade ONG), que presta serviços ao Comitê, expressando frustração por ter o mesmo adotado as suas próprias regras de credenciamento para a CNUMAD.

Havia nos autores dos questionamentos uma sensação de que não era necessário adotar um novo processo mais compassivo, que poderia permitir a participação de mais grupos, especialmente face à existência anterior de diretrizes. A Unidade NGO entendia que qualquer organização concreta com abrangência internacional, capaz de contribuir para as atividades do Conselho, pode obter *status* consultivo e, com as cerca de mil ONGs credenciadas, inexistia necessidade de abrir o processo para milhares de novos grupos, também por significar um pesado aumento da carga de trabalho para a Unidade ONG, já sobrecarregada.

4.3. -- O COMITÊ SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Este Comitê é um órgão intergovernamental, composto de dezenove governos, que encontram-se uma vez a cada dois anos. Os membros são escolhidos pelo ECOSOC, para mandatos de quatro anos. Quando uma ONG requer *status* consultivo, o requerimento é levado ao Comitê, que deve aprovar a ONG unanimemente.

⁶⁶ SEYNES, Ph, in revista *Associations internationales*, 1973, no. 8-9.

Freqüentemente, o Comitê rejeita ONGs se os membros entenderem que os requerentes não preenchem o vago critério fixado nos primeiros parágrafos da Resolução 1296. O credenciamento tem sido historicamente um ato político. O ECOSOC recebe um relatório do Comitê com os resultados da reunião, sendo que, apesar do relatório do Comitê normalmente ser observado, o Conselho tem a palavra final sobre credenciamento.

Além de aprovar o credenciamento das ONGs, o Comitê pode decidir se uma determinada organização "tem contribuído para o processo" suficientemente para manter um lugar no *roster*. Caso contrário, o *status* do grupo pode ser revogado, apesar de não ter sido possível, na presente pesquisa, identificar algum caso em que tal tenha ocorrido.

Caso uma ONG decida manifestar-se perante alguma das Comissões Funcionais, o representante deverá requerer ao presidente da reunião, o qual deverá permitir o discurso do representante da ONG, se o tempo o permitir. Os grupos credenciados que desejarem falar, e isto não for possível, poderão distribuir seus argumentos para os delegados em declarações escritas. Uma ONG pode dirigir-se ao Conselho desde que isto tenha sido aprovado pelo Comitê, o qual encontra-se brevemente antes de cada sessão do ECOSOC. Esta decisão do Comitê, indicando ao ECOSOC que ONGs merecem ser ouvidas, é tomada com base no conteúdo dos testemunhos submetidos pela ONG.

4.4. -- A CONFERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (CONGO)

Esta Conferência, que é uma coalizão de cerca de duzentos e cinquenta grupos com *status* consultivo no ECOSOC, foi estabelecida em 1948. Os grupos nas categorias um ou dois, ou no *roster*, podem pagar suas taxas e serem membros do CONGO.

Segundo a Resolução 1296, que funciona como um estatuto, a responsabilidade declarada da Conferência é proteger os direitos das ONGs. Se os componentes do CONGO entendem que um procedimento particular na Resolução 1296 não está sendo seguido pelo Conselho ou pelo Comitê, podem fazer *lobby* sobre os órgãos por uma mudança.

Em reconhecimento à sua natureza única, o Comitê permite ao CONGO pronunciar-se em cada uma de suas reuniões. Se não for bem sucedida em algum dos seus objetivos, a Conferência pode apelar para mais altas autoridades do Secretariado. É raro que o CONGO aja assim, uma vez que, aparentemente é uma organização passiva. Inobstante, há descrições do CONGO como o “sindicato”, espreitando o Comitê, para ter certeza de que não há abuso de poderes.

O CONGO tem vários comitês de ONGs participantes do Comitê das suas áreas de interesse particular. Há Comitês em Desenvolvimento Sustentável, Família, Juventude, Idosos, Mulheres, Desarmamento, Agricultura etc. Apesar de um Comitê do CONGO como entidade individualizada jamais ter dirigido seu Conselho, os Comitês provêem um fórum de discussões que podem culminar com uma correspondência para o ECOSOC. O CONGO lida tão somente com questões procedimentais.

Houve acusações no sentido de que o CONGO não seria confiável em termos de buscar um processo mais participativo e um método de credenciamento menos rígido, uma vez que não suportaria a adoção de regras como as da CNUMAD, e ainda, que a maior meta do CONGO seria ver o processo baseado na Resolução 1296 fluir eficientemente. O CONGO também teria reduzida vontade de reformar as diretrizes e ter milhares de ONGs na sua “excitante” área de atuação.

O CONGO defendeu-se, afirmando a sua “verdadeira posição sobre a participação das ONGs”, dizendo que um mal entendido surgiu e tem sido usado por ONGs, principalmente americanas, para criar uma divisão inteiramente falsa dentro da comunidade governamental.

O Comitê Planejador para a CNUMAD na Conferência das ONGs em *status* consultivo com o ECOSOC buscou esclarecer a questão, “no interesse da efetividade e harmonia das ONGs, que têm sido a sua preocupação.”. Afirmou o Comitê de Planejamento que, desde o início do processo da CNUMAD, as várias ONGs internacionais com *status* consultivo, organizadas no CONGO, tendo o Comitê de Planejamento para a CNUMAD como o seu principal fórum para atividades coordenadas, agiram para que houvesse uma abertura e a mais ampla possível participação não-

governamental nas preparações da CNUMAD e na CNUMAD propriamente dita. No terceiro PrepCom para a CNUMAD, o Comitê de Planejamento do CONGO adotou a seguinte posição a respeito das regras de procedimento para participação das ONGs na CNUMAD:

“É nosso ponto de vista que a Conferência no Rio de Janeiro deve ser aberta em iguais condições para todas as Organizações não-governamentais competentes, quer tenham status consultivo junto a ECOSOC, ou não (...).”

Enquanto a posição dos membros do CONGO, mantida há tempos no sistema da NU e ativa na CNUMAD, no que se refere à abertura da Conferência da CNUMAD para as ONGs sem *status* consultivo, foi concretizada nas decisões do PrepCom, sob a condução do Secretariado da CNUMAD, as ONGs internacionais com um longo relacionamento experimentaram redução das suas possibilidades de contribuir com esta Conferência da Organização das Nações Unidas em particular.

A atitude do Secretariado da CNUMAD, face a muitas ONGs internacionais com real clientela global, foi particularmente desgastante. Os efeitos disso estão se refletindo agora.

O fato de muitas ONGs internacionais serem altamente críticas quanto ao processo de credenciamento e participação das ONGs na CNUMAD, uma vez que viram reduzida a contribuição ativa de diversas clientelas nacionais de ONGs internacionais, não deve ser de forma alguma mal interpretado como um questionamento da plena participação na CNUMAD e na sua seqüência, como a CDS, de todas as ONGs envolvidas no processo da CNUMAD.⁶⁷

As reclamações contra o CONGO foram no sentido contrário àquela posição defendida por pessoas vinculadas a este, que afirmavam que tantas ONGs pronunciavam-se nas reuniões que muitos grupos importantes acabam não podendo fazer o seu testemunho ou, se podem, somente por curto período de tempo que lhes é permitido. Nessa linha de pensamento, ampliando a entrada de mais ONGs prejudicaria o processo ainda mais.

As ONGs, frente ao Conselho ou Comissão, podem somente declarar quão importante é a Organização que representam e apresentar generalidades. Este seria o motivo pelo qual o CONGO e o Comitê hesitam em abrir para qualquer ONG este processo.

4.5. -- O STATUS CONSULTIVO FRENTE AO ECOSOC

A obtenção do *status* consultivo já foi mais simples. A partir de 1950, o credenciamento foi determinado por um processo estabelecido na Resolução 288 B, de 27 de fevereiro de 1950, com conteúdo similar à Resolução 1296. O credenciamento era mais ágil em virtude de ser muito menor o número de requerimentos de ONGs.

No presente, ocorre uma reunião do Comitê sobre ONGs a cada dois anos, e toda a documentação das ONGs deve ser recebida pela unidade de ONGs seis meses antes da sessão. No caso de atraso, será necessário o aguardo de novo período de dois anos.

O credenciamento, por outro lado, costumava ser altamente político. Organizações ligadas a África do Sul jamais obteriam *status* consultivo. A China vetaria o credenciamento de ONGs ligadas a Taiwan, o mesmo veto ocorrendo em virtude das políticas da Guerra Fria com qualquer ONG com inclinação política contrária a uma das superpotências. Há uma tendência no sentido de que o maior número dos novos credenciados no futuro próximo virá da Europa Oriental.

O processo de credenciamento, apesar de ter consumido menos tempo, no primeiro momento tornou-se mais complexo após a Resolução 1296, foi aprovada em 1968. Naquele ano, os países árabes pressionaram pela aprovação da Resolução, e, sob o argumento de que muitas ONGs judias eram subsidiadas por governos e, assim, não eram verdadeiramente não-governamentais, intentavam evitar a presença de organizações judias.

Apesar do processo ser em princípio o mesmo que antes da Resolução 1296, questões muito mais detalhadas tinham que ser respondidas. Este papel mais investigativo por parte do Comitê levou a um mais longo procedimento, requerendo informações financeiras, fontes de financiamento etc.

⁶⁷ *Conference of Non-Governmental Organisations in Consultative Status with the ECOSOC CONGO). NGO Participation: the true GONGO position. 1992. Mimeo.*

Após a aprovação da Resolução 1296, houve a recusa de ONGs que violaram as regras ao receberem fundos de governos. Atualmente há um reconhecimento que as ONGs, especialmente aquelas dos países em desenvolvimento, poderão ser financiadas por governos. No geral, o processo de credenciamento tornou-se menos político, porém mais difícil, especialmente devido ao elevado número de ONGs, que buscam *status* no sistema da Organização das Nações Unidas. Houve poucas mudanças na Resolução 1296 e o processo da Unidade de ONG é essencialmente aquele consignado na Resolução. A diferença, entretanto, é que hoje, um representante de qualquer grupo pode comparecer a uma audiência pública do Conselho, apesar da Resolução 1296 estabelecer que somente grupos das categorias um, dois ou no *roster* podem observar reuniões.

As ONGs que desejarem comparecer às audiências públicas do Conselho deverão ser filiadas no Departamento de Informação Pública das NU, o que não é uma barreira. Porém, somente ONGs com *status* consultivo podem circular documentos entre os delegados, falar frente ao Conselho e propor itens para a agenda.

É muito difícil avaliar a repercussão da Ação das ONGs no trabalho do ECOSOC. A Unidade de ONGs, o CONGO e as ONGs propriamente ditas consideram ter havido impacto das ações não-governamentais sobre o trabalho do ECOSOC. A realidade é que a influência exercida por uma ONG sobre o ECOSOC depende de quão bem os representantes conhecem os delegados do Conselho e quão politicamente poderosa é a organização. Além disso, muitas ONGs trabalham em políticas no nível nacional, o que é então levado pelos governos às suas delegações ao nível internacional, sendo a efetividade da ONG vinculada a esforços de *lobby* nas duas pontas.

4.6. -- A Conferência de Estocolmo

A conferência de Estocolmo foi um evento que apresentou quatro resultados importantes. Em primeiro lugar, a conferência reafirmou a tendência para uma nova ênfase sobre o meio ambiente humano. O pensamento evoluiu das metas limitadas de proteção da natureza e conservação dos recursos naturais para uma visão mais abrangente da má utilização da biosfera por parte dos humanos. Emergiu uma forma de perspectivas mais racionais e globais, que

ênfatizava a compreensão dos problemas e um acordo sobre ação legislativa efetiva. Evoluiu-se para termos politicamente mais aceitáveis, encorajando mais governos nacionais a fazer do meio ambiente uma questão de política.

Por outro lado, a Conferência de Estocolmo forçou um compromisso entre as diferentes percepções sobre o meio ambiente defendidas pelos países mais e menos desenvolvido. A Conferência foi inicialmente produto da preocupação existente nos países industrializados na década de 60, mas os organizadores não tiveram em momento algum a oportunidade de permitir que a Conferência se concentrasse nos interesses dos países mais “desenvolvidos”. Durante os primeiros debates da ONU na conferência, os países menos “desenvolvidos” fizeram uso de seu poder de voto na Assembléia Geral das Nações Unidas para compelir os países mais “desenvolvidos” a reconhecer a necessidade de equilibrar as prioridades na administração ambiental com os objetivos de desenvolvimento econômico.

Os países mais “desenvolvidos” foram pelo menos incentivados a começar a reinterpretar as prioridades do ambientalismo, a assumir uma visão mais ampla do caráter globalmente correlato de muitos problemas e a começar a entender quantas dessas questões estavam arraigadas em problemas políticos e sociais, particularmente nos países menos “desenvolvidos”. Em qualquer circunstância, era talvez inevitável que muitas dentre as recomendações de Estocolmo fossem soluções de compromisso: as preocupações dos países menos “desenvolvidos” injetaram uma nota de realismo nos procedimentos da própria conferência e levaram, em última análise, a uma visão muito mais ampla sobre as raízes e causas da crise ambiental.

Antes de Estocolmo, as prioridades ambientais foram em larga escala determinadas pelos países mais “desenvolvidos”. Depois de Estocolmo, as necessidades dos países menos “desenvolvidos” tornaram-se um fator chave na determinação das políticas internacionais.

Em terceiro lugar, a presença de muitas ONGs na conferência -- e o papel que tiveram -- marcou o começo de um papel novo e mais persistente para as ONGs no trabalho dos governos e das organizações intergovernamentais. As ONGs tiveram pouca influência na conferência em si e

nem sempre conseguiram concretizar tanta influência quanta poderiam ter nos Fóruns da ONU, mas houve um rápido crescimento em número e na qualidade das ONGs na década pós-Estocolmo. A conferência não somente colocou as ONGs nacionais em contato umas com as outras, mas enfatizou o fato de que enfrentavam problemas comuns que pediam uma resposta combinada.

Finalmente, o produto tangível de Estocolmo foi a criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas. Este tinha limitações e deficiências, mas foi provavelmente a melhor forma institucional possível naquelas circunstâncias.

4.7. -- A CONFERÊNCIA DE PARIS

Reuniram-se em Paris, em dezembro de 1991, representantes de centenas de ONGs de todo o mundo, para preparar seus estímulos para o processo da CNUMAD. A Conferência denominada "Raízes para o Futuro" foi financiada pelo governo francês e organizada pelo Environment Liaison Centre International --ELCI.

Foram mais de oitocentos representantes das ONGs convidados para comparecer à Conferência, seiscentos dos quais vinham dos países do Sul. Houve problemas logísticos, o que determinou a ausência de diversos convidados, tendo sido o número destes menor do que o previsto.

Foram preparados dois documentos para discussão na Conferência de Paris. Um era uma "Síntese das Respostas dos Movimentos de Cidadãos aos Desafios do Meio Ambiente e Desenvolvimento" e foi intitulado "Justiça entre Povos -- Justiça entre Gerações". O segundo documento foi chamado "Agenda Ya Wananchi", (*Swahili* para "Filhos e Filhas da Terra"), um esboço de plano de ação para o futuro, como resposta à Agenda 21 preparada pelos representantes governamentais para a CNUMAD.

A "Agenda Ya Wananchi" foi, dos dois documentos, aquele que proporcionou maior volume de discussões. Objetivava conter os pontos de vista e opiniões das ONGs presentes à Conferência, tendo sido largamente discutida. Antes de ser apresentado ao Secretariado da CNUMAD, e aos líderes dos governos presentes à Conferência, seu texto inicial foi reelaborado.

A Agenda Ya Wananchi continha na sua forma inicial, considerações sobre os problemas mais sérios encarados pelo mundo hoje,

incluindo referências aos “sistemas de governos que subjagam o indivíduo”, “uma cultura global na qual a diversidade cultural no mundo está sendo subjugada e destruída pelos processos econômicos e tecnológicos dominantes”, “um sistema de mercado mundial que amplamente traz benefícios para uma pequena minoria (...) desconta o futuro ou repassa os custos sobre os pobres do mundo”.

A Agenda também contém uma série de requisições feitas para os governos, como por democracia participativa, um pedido para que se desenvolva uma poderosa e efetiva ONU, um requerimento para reduzir os gastos militares a, pelo menos a metade, uma requisição para que os governos do Norte reformem o sistema de comércio mundial, além de um pedido para os governos do Norte desenvolverem fluxos financeiros automáticos para o Sul e o Leste.

As ONGs presentes, além de apontar os problemas mais graves e requisições, contém uma série de compromissos feitos pelas ONGs participantes. Entre estes compromissos anotamos:

- a) compromisso para edificar alianças não-governamentais globais para trabalho conjunto “na luta pela justiça e sustentabilidade globais”;
- b) um compromisso para uma “campanha contra todas as organizações e interesses nacionais e internacionais que desrespeitem os imperativos da justiça e sustentabilidade”;
- c) o comprometimento para “o desenvolvimento de sistemas e tecnologias para o gerenciamento equitativo e sustentável dos recursos naturais”;
- d) um compromisso com a educação pública e com “uma luta pelo fortalecimento dos povos marginalizados social e ambientalmente”; e
- e) o comprometimento para “dar poderes e *status* iguais na sociedade às mulheres”.

Ao término da Conferência, representantes de associações de cidadão presentes encontravam-se insatisfeitos com a logística e a estrutura da “Raízes para o Futuro”. Foi tornada pública uma declaração preparada e subscrita pelo Grupo da África, e pelos representantes da América Latina e do Caribe, Ásia e Pacífico, bem como de representantes dos povos indígenas.

Os termos da manifestação criticaram a Conferência por ter sido estabelecida de uma maneira demasiadamente “rígida e inflexível” de forma a não permitir às ONGs disporem de oportunidades adequadas para participar dos debates substanciais.

A declaração dizia que a estrutura da reunião e os problemas logísticos não permitiram a discussão e produção de manifestações conjuntas sobre temas estruturais importantes, como “a ordem econômica internacional, os modelos dominantes de desenvolvimento, a homogeneização de culturas e identidades”, entre outros. A declaração prosseguia afirmando que “deixando esta oportunidade passar, falhamos em atingir um dos seus objetivos: influenciar o processo da CNUMAD. Muitos de nós sentimos que estas questões (não-discutidas) devem constituir a verdadeira agenda da CNUMAD e que a Conferência (“Raízes para o Futuro”) deveria ter sido concluída com uma forte declaração neste sentido”.

Apesar dessas críticas, houve manifestações no sentido de que a Conferência tenha sido bem sucedida ao prover uma chance para ONGs de todo o mundo se encontrarem e trabalharem em conjunto..⁶⁸

4.8. -- O COMITÊ FACILITADOR INTERNACIONAL (IFC)

O Comitê Facilitador Internacional (IFC) foi criado em 1990 para facilitar a participação das ONGs no processo da CNUMAD, como uma iniciativa do Centro para o Nosso Futuro Comum, uma fundação estabelecida para dar seqüência e promover o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Havia uma expectativa de que o IFC, composto de vinte e cinco indivíduos representando diferentes setores da sociedade, seria o principal veículo para o envolvimento não-governamental na CNUMAD.

Esta situação provocou, nos primeiros estágios do processo, alguma tensão entre os representantes das ONGs.

As dificuldades para a criação de mecanismos de representatividade para amplas articulações de ONGs podem servir como indicações, a partir da experiência do IFC. A natureza diversificada da comunidade não-governamental determina dificuldades para um órgão

representar a comunidade não-governamental de forma aceitável para a maioria dos membros. Um dos maiores problemas é organizar efetivamente o processo, mantendo-o aberto e transparente.

Surgem aí importantes questões quanto à coordenação e como uma agenda deve ser estabelecida em um processo que é continuamente integrado por novas ONGs que podem não concordar como o que já foi discutido e decidido antes.

Não houve consenso entre as ONGs quanto a abordagem setorial adotada pelo IFC, que representava os "setores independentes" da sociedade, os quais inclui ONGs de meio ambiente e desenvolvimento, organizações de mulheres, grupo jovens, povos indígenas, grupos religiosos, indústria e comércio, entre outros. As objeções dirigiam-se em particular das ONGs que indesejavam ver-se agrupadas com interesses negociais. Aparentemente falta realismo à expectativa de ver agrupados sob uma denominação uma tão ampla série de interesses divergentes. Outro problema com a abordagem setorial inclui a tendência de se esperar que os setores manifestem-se por meio de uma única voz, circunstância que normalmente resulta em uma fraca contribuição. Isto porque os compromissos sobre uma posição determinada, produzidos por um setor, podem suplantar as mensagens individuais das ONGs individualizadas.

Outro fator complicador para o IFC foi sua criação num estágio inicial do processo da CNUMAD, quando muitas ONGs ainda não tinham se envolvido nas preparações da Conferência. Além disso, o fato de ser o IFC constituído de indivíduos e não de organizações foi ponto de dissenso.

Já no PrepCom II, em março de 1991, tornou-se claro que diversas ONGs, por vários motivos, preferiram não trabalhar na estrutura do IFC. Outras ONGs trabalharam com o IFC ao longo do processo da CNUMAD, tendo muitas se beneficiado da assistência provida pelo IFC nos PrepComs.

4.9. -- AS SESSÕES DE ESTRATÉGIA DAS ONGs

Desde o PrepCom II foram feitas sessões de estratégia não-governamental, realizadas a princípio por iniciativa do Comitê canadense participativo para a CNUMAD (CPCU), formado em 1990 para coordenar e facilitar o envolvimento das ONGs canadenses no processo da CNUMAD. Nos

⁶⁸ *Independent sectors Networks '92, número 13, janeiro 1992, p.1,5*

PrepComs II, III e IV houve sessões de estratégia das ONGs, destinadas a influenciar o processo oficial de negociações, além de prover oportunidades para trabalho em rede e nivelamento de informações. As ONGs forneciam breves relatórios sobre as reuniões oficiais realizadas no dia anterior, de forma a possibilitar às demais associações de cidadãos manterem uma visão geral do que havia ocorrido em diferentes reuniões. Também discutiam-se reuniões supervenientes e oportunidades para *lobby* o que ensejava a apresentação de propostas das ONGs para as demais organizações tecerem comentários e dar apoio.

As ONGs resumiam para as outras posições particulares dos governos. As sessões também eram freqüentadas por delegados governamentais, os quais, às vezes respondiam questões colocadas pelas ONGs.

A otimização da cooperação foi um objeto recorrente de discussões. As sessões não tinham necessidade de um órgão de tomada de decisões, apesar de prover oportunidades para o desenvolvimento de posições comuns entre as ONGs.

A participação nas Sessões de estratégia não-governamental não foi plena, mas as sessões logo tornaram-se uma forma de cooperação positiva, segundo muitas ONGs. Ao longo do processo houve tensões Norte-Sul abordadas nas sessões, que proveram um espaço para a discussão e resolução das mesmas.

As sessões de estratégias das ONGs foram um método de cooperação independente e auto-organizada, que oportunizaram uma forma para o trabalho conjunto. Os representantes das ONGs compareciam às sessões quando entendiam oportuno, e a agenda das reuniões era definida em conjunto.

4.10. -- A PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ PREPARATÓRIO DA CNUMAD

A segunda reunião do Comitê Preparatório - PrepCom II - ocorreu no mês de março de 1991 em Genebra. Junto com os delegados de todos os Estados-membros, representantes de quase duzentos grupos dos setores independentes encontravam-se presentes para se assegurar que os pontos de vista nas questões ambientais e de desenvolvimentos seriam levadas em

consideração. Este PrepCom, em comparação com outras reuniões das NU, foi um evento histórico por várias razões. Não apenas foi a primeira vez em que os setores independentes encontravam-se oficialmente autorizados a participar no processo preparatório no evento de tal magnitude, mas foi também a primeira vez em que uma organização, o IFC tomou para si a tarefa de estabelecer um centro de informações e base de operações para os membros dos setores independentes presentes no PrepCom II.

Desde que a Assembléia Geral aprovou a decisão tomada na primeira reunião do PrepCom, realizada em Nairobi, no sentido de permitir aos setores independentes a participação na preparação da Cúpula da Terra, estes setores aguardavam para ver como funcionaria tal participação. Em Genebra a maior parte das questões foi composta.

Na quinta-feira da última semana, os delegados governamentais reuniram-se em plenário, para aprovar um método segundo o qual o secretariado da CNUMAD recomendaria certas organizações do setor independente para credenciamento e, então, o PrepCom, em reunião plenária concederia ou negaria tal credenciamento dentro de vinte e quatro horas. As organizações credenciadas poderiam falar e dirigir-se nas diferentes sessões do PrepCom e teriam permissão para assistir à conferência oficial no Rio.

O presidente do PrepCom, Tommy Koh, de Singapura, pediu aos seus colegas que fosse aprovado o documento referente ao papel das ONGs o mais breve possível, uma vez que alguns grupos haviam se dirigido a Genebra especialmente para participar das discussões e já tinham perdido uma semana de deliberações. Após uma breve discussão semântica, o plenário concordou com a aprovação do texto, apesar de alguns delegados terem esclarecido que gostariam de saber mais sobre as organizações que buscavam credenciamento. Argumentavam que as decisões sobre credenciamento não poderiam ser baseadas tão somente nos nomes dos grupos.

Após o credenciamento oficial de uma organização, e antes de fazer uma intervenção oral para a conferência, a organização deveria avisar com antecedência que deseja a sua vontade de fazer uma intervenção. A adequabilidade da intervenção aos critérios de "competência e relevância" estabelecidos pelo PrepCom dependeria da descrição do seu presidente.

Alguns grupos criticaram os procedimentos de participação por não permitirem comentários específicos e pertinentes sobre os temas em discussão no PrepCom em qualquer determinado momento. Argumentavam que só se permitia a apresentação de documentos preparados sobre tópicos mais gerais.

O presidente do PrepCom assegurou às organizações dos setores independentes que procedimentos de participação mais adequados estavam sendo buscados.

A terceira reunião do Comitê Preparatório da CNUMAD ocorreu em Genebra, em agosto de 1991. Ao passo que o PrepCom II havia sido destinado principalmente à definição dos parâmetros para o debate na conferência, o PrepCom III concentrou-se em componentes mais substanciais do desenvolvimento sustentável. O PrepCom II destinou muito de seu tempo à ouvida de declarações gerais das delegações e dos setores da sociedade. Por sua vez, o PrepCom III iniciou as negociações mais sérias sobre a linguagem em documentos relevantes.

O Secretariado da Conferência havia sido requisitado em março de 1991 para elaborar uma série de documentos sobre temas que variavam de florestas a transferência de tecnologia. No PrepCom III foram discutidos os documentos preparados e elaboradas novas minutas. O PrepCom III iniciou-se dividido em três grupos de trabalho que após foram subdivididos. Houve reuniões plenárias somente nos últimos dez dias, diferentemente da segunda reunião do Comitê, que iniciou-se com reuniões plenárias e participação de todos os governos.

Em virtude dessa divisão houve algumas reclamações, justificadas porque os temas intersetoriais mais importantes foram discutidos em plenário, sem haver tempo suficiente para uma análise detalhada.

Nesta reunião, o que motivou reclamações e críticas dos setores não-governamentais foi a proliferação das reuniões denominadas "*informal-informals*". Isto porque estas reuniões, como regra geral, foram confidenciais e fechadas a todos que não fossem parte das delegações oficiais. Este fato perdurou durante todo o processo da Conferência, sempre sob críticas das associações de cidadãos.

Também criticaram a realização das reuniões *informal-informals* os países em desenvolvimento, que estavam preocupados com o fato de que em se realizando duas ou três reuniões ao mesmo tempo, as suas pequenas delegações estariam em desvantagem em relação aos países desenvolvidos porque, em virtude de questões práticas, seriam incapazes de comparecer adequadamente a todas.

Encontravam-se presentes no PrepCom cerca de trezentas e cinquenta associações de cidadãos, sendo aproximadamente cem dos países em desenvolvimento. Apesar das associações de cidadãos terem sido freqüentemente excluídas de algumas negociações, no PrepCom III foi ampliada a participação não-governamental, fato demonstrado por comparação, uma vez que no último PrepCom em Genebra encontravam-se somente cento e noventa e três ONGs, sendo vinte e três dos países do Sul.

Nas reuniões do Comitê Preparatório observaram-se dois tipos distintos que caracterizavam a participação não-governamental. Havia algumas ONGs mais preocupadas com o trabalho em rede e os diálogos entre representantes de associações de cidadãos do que com a participação nas negociações oficiais. Por outro lado, havia outras ONGs que encontravam-se mais interessadas na prática de *lobby* e na participação nos procedimentos oficiais. Não se atribui aqui juízo de valor sobre estas opções, por serem modos diferentes, que serviam para objetivos distintos.

A quarta reunião do Comitê Preparatório realizou-se em Nova Iorque, tendo-se iniciado no dia dois de março, marcando a fase final de negociações nas preparações para a Cúpula da Terra, que ocorreria no Rio de Janeiro. Foram oficialmente encerrados os trabalhos de preparação da CNUMAD, que duraram dois anos, no dia quatro de abril de 1992, sábado, às cinco horas da manhã, quando o presidente do PrepCom encerrou a reunião plenária final.

Ao término da quarta reunião do PrepCom, cerca de oitenta e cinco por cento do texto da Agenda 21 encontrava-se definido. Os quinze por cento restantes, os temas mais difíceis e contenciosos, ficaram reservados para a solução no Rio. Estes temas tratavam da mudança climática e questões atmosféricas; a declaração de princípios sobre florestas; transferência para um

mundo em desenvolvimento de tecnologia ambientalmente apropriada; os arranjos institucionais necessários para implementar a Agenda 21; e o mais delicado de todos, o volume e os meios de transferência de recursos financeiros para países em desenvolvimento, para habilitá-los a adequar-se às novas normas ambientais globais.

A princípio, aguardava-se para o Rio uma cerimônia de duas semanas para a coleta de assinatura dos chefes de Estados e Governos e representantes dos demais países. Em virtude dos impasses surgidos no término do PrepCom IV, as duas semanas de duração da Conferência do Rio de Janeiro seriam transformadas na mais crítica reunião de negociações que se tem notícia até então.

Na participação no PrepCom IV, as associações de cidadãos tiveram o seu acesso às reuniões oficiais restrito por inúmeras vezes. Encontrava-se presente em Nova Iorque um número de representantes de ONGs superior ao das demais reuniões. Após duas semanas de negociação, a segurança das NU concordou com a emissão de trinta e cinco passes diários para os dois principais salões de reunião, de forma a permitir, pelo menos, a alguns representantes das ONGs o acesso às delegações governamentais.

Sobre o papel a ser desempenhado pelas ONGs no futuro, questão discutida no PrepCom, houve polêmica sobre o texto apresentado. A discussão sobre este texto, inicialmente prevista para a terceira semana do PrepCom, foi adiada porque muitas delegações entenderam a questão "inegociável". O argumento utilizado pelos governos era que o PrepCom, por se tratar de um processo intergovernamental, não poderia discutir o que outros grupos distintos de governos fariam. O Presidente do PrepCom, Tommy Koh, de Singapura, encarregou o delegado holandês, Leon Mazirac, de reelaborar o documento e coordenar as negociações. Na terceira semana do PrepCom IV, o Sr. Mazirac manteve consultas com o representante dos grupos majoritários para assegurar que os seus pontos de vista encontravam-se adequadamente contemplados no texto minutado para a Agenda 21.

4.11. -- O FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs

Por iniciativa de algumas organizações não governamentais (ONGs), foi criado em maio de 1990, em São Paulo, SP, o Fórum preparatório de

ONGs brasileiras à Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, simultaneamente à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED 92).

Até a conclusão da coleta de dados para o presente trabalho, o Fórum congregava cerca de 1.200 entidades, tendo realizado oito encontros nacionais. Trata-se de ONGs envolvidas em diferentes questões, relacionadas entre si, como o ambientalismo, o desenvolvimento, a ação social e/ou cultural; movimentos sociais (mulheres, índios, sindicalismo urbano, atingidos por barragens, seringueiros etc.) e mesmo associações profissionais.

O Fórum assumiu como objetivos centrais:

- aproveitar o evento para analisar a situação ambiental e o modelo de desenvolvimento vigente em nosso país e apresentar alternativas e soluções;
- fortalecer as organizações dos movimentos da sociedade civil no país, entendidas no seu sentido mais amplo de luta pela melhoria da qualidade de vida;
- contribuir para a sensibilização e mobilização da sociedade brasileira;
- influenciar as posições oficiais do governo brasileiro na Unced 92;
- facilitar a participação da sociedade civil nos eventos que se realizarão por ocasião da Unced 92;
- participar ativamente da organização e realização de um Encontro Internacional de ONGs e Movimentos Sociais, que ocorrerá no Rio de Janeiro, também em junho de 1992;
- participar ativamente da conferência oficial Unced 92.

As discussões do Fórum têm girado em torno de três pontos centrais: diagnóstico profundo da origem da degradação ambiental e social; estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional (que altere, em favor dos países pobres, a forma atual de abordagem da questão da dívida externa e revise o modelo exportador que hoje caracteriza as relações entre os países do norte e do sul); estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento (que privilegie a reforma agrária ecologicamente sustentável e a reforma urbana).

No seu 2º Encontro Nacional realizado em Nova Friburgo, RJ, em setembro de 1990, o Fórum decidiu elaborar um relatório que permitisse aos seus membros aprofundar as suas reflexões e propostas.

Sua publicação contribuiria, por si só, para uma melhor informação da sociedade e ajudaria o Fórum a intervir coletivamente nos eventos internacionais.

Pela própria composição do Fórum e pelos eixos de discussão adotados, este relatório deveria ter um perfil político bem nítido:

- deveria privilegiar a análise, diferentemente do relatório oficial preparado pelo governo brasileiro;
- fiel à proposta da conferência da ONU, que não separa meio ambiente de desenvolvimento, teria de privilegiar o exame das causas da degradação, sem se limitar à enumeração, mesmo que minuciosa, dos problemas ambientais. Deveria, portanto, mostrar os vínculos entre a degradação e um certo modelo de desenvolvimento, o que também diferenciaria este relatório do relatório oficial do governo;
- ao invés de meramente técnico, o relatório deveria concentrar-se nos problemas enfrentados pela sociedade brasileira como um todo, em função da crescente degradação ambiental e apontar soluções sócio-ambientais, considerada a profunda conexão entre os problemas ambientais e sociais.

Para a elaboração do relatório foram constituídos no IV Encontro Nacional, em abril de 1991, um grupo de trabalho encarregado da parte geral e grupos responsáveis pela produção de textos sobre os temas considerados relevantes pelos participantes. O relatório final foi impresso em livro, sendo um produto bem acabado de reflexão e propostas de ação.

4.12. -- Os tratados das ongs

Por ocasião da Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro, em Junho de 92, um mil e trezentas ONGs, com atuação em cento e oito países, teriam redigido trinta e seis tratados alternativos, reunidos em quatro grupos principais: tratados de cooperação, econômicos, sobre o meio ambiente e tratados sobre os movimentos sociais. O "Processo de Confecção dos Tratados Alternativos" foi iniciado em Paris, em 1991, ao tempo do terceiro PrepCom, quando grupos de ONGs entenderam que a Agenda 21 seria insuficiente para

preencher “a crescente lacuna entre o interesse das nações e dos políticos e o interesse das comunidades e instituições da sociedade civil”.⁶⁹

Há muito em comum entre os Tratados das ONGs e a Agenda 21, no que diz respeito à identificação de questões importantes e principais áreas de problemas. Vinte e três capítulos, dos trinta e oito da Agenda 21, têm seu Tratado de ONGs correspondente, o que quer dizer que embora muitas áreas similares tenham sido abordadas nos dois documentos, o controle ou avaliação da questão não é necessariamente o mesmo.

4.13. -- COMPARAÇÃO ENTRE OS TRATADOS DAS ONGs E A AGENDA 21

Abaixo, breve resumo e comparação de alguns capítulos e tratados que abordam questões paralelas na Agenda 21 (AG) e nos Tratados das ONGs.

Tratado das ONGs sobre o papel das ONGs

Há três tratados que, de alguma maneira, correspondem ao Capítulo 27, apesar de os Tratados de Cooperação e Compartilhamento de Recursos entre ONGs e o Código de Conduta de ONGs serem, essencialmente, documentos que visam a estrutura e a ética do comportamento das ONGs, em vez de questões de ambiente e desenvolvimento. Em áreas onde há superposições, há geralmente concordância entre a Agenda 21 e os documentos das ONGs.

Tomada de decisões

AGENDA 21 - fornece sugestões mais concretas para ações dos governos

-- revisão nacional da política econômica e ambiental para assegurar a integração das questões de meio ambiente e desenvolvimento nos programas, assim como integrá-las em todos os níveis de tomada de decisões.

Tratado das ONGs - centram-se no aumento da eficácia das ONGs no

processo de tomada de decisões pela melhoria das forças das redes e fortalecimento do nível atual dos relatores e coordenadores (obter forte participação das ONGs com equilíbrio entre Norte e Sul no trabalho da Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável,

⁶⁹ KALAW, Máximo T. Jr. - 1992. “The NGO Treaties. International NGO Forum, Philippine Secretariat and Philippine Institute of Alternative Futures, Manila.

monitorar a implementação das leis existentes e dos programas do GEF e do Banco Mundial.)

Educação

AGENDA 21 - estimula mecanismos para o aumento da consciência e da educação, visando atingir as metas estabelecidas na Agenda 21.

Tratado das ONGs - buscam educar para as mudanças exigidas para se atingir a sustentabilidade, incluindo o fortalecimento da consciência dos problemas em associação com o sistema sócio-econômico dominante.

População

AGENDA 21 - as medidas propostas para aliviar os problemas (melhorar a situação das mulheres, fortalecimento de programas de pesquisa que integrem população, meio ambiente e desenvolvimento, construção de uma base nacional de informações...) indicam uma base comum com as ONGs.

Tratado das ONGs - expõem as razões para a ligação entre problemas demográficos e ambientais, enfatizando que a comunidade internacional deve tratar dos problemas oriundos da relação entre população e meio ambiente, da desigualdade nos padrões de consumo e no acesso aos recursos.

Consumo e estilo de vida

AGENDA 21 - propõe ações em nível nacional e regional para combater as demandas excessivas e estilos de vida não-sustentáveis entre os ricos, como o desperdício, e também redução de recursos finitos no processo de produção.

Tratado das ONGs - salientam a necessidade de um compromisso pessoal com a mudança; de clarificação de valores através da sociedade e do desenvolvimento de novos conceitos de riqueza. Os padrões de consumo e estilos de vida não sustentáveis devem sua existência à ordem econômica mundial, caracterizada pelo consumo e produção em permanente expansão, o que exaure e contamina os recursos naturais, criando e perpetuando desigualdades dentro e entre nações.

Agricultura

AGENDA 21 - enfoca o aumento da quantidade de comida disponível como um meio para aliviar a fome e a desnutrição.

Tratado das ONGs - os problemas políticos são apontados como causa da má distribuição de alimentos, que conduz à fome.

Pobreza

AGENDA 21 - reconhece a relação da degradação social e ambiental com a dívida externa e enfatiza uma abordagem país a país sobre o assunto. Concorda com as ONGs quanto à importância de ações nos níveis local e comunitário e sobre a urgência de dar assistência o mais rápido possível às minorias, como mulheres, crianças, pastores, artesãos, comunidades pesqueiras e povos indígenas.

Tratado das ONGs - propõem o cancelamento da dívida externa dos países pobres.

Crianças e juventude no desenvolvimento sustentável

AGENDA 21 - Não propõe uma profunda razão para a atual situação. Relatório final muito semelhante ao direcionado aos jovens e crianças.

Tratado das ONGs - suscitam causas subliminares mais amplas para a atual situação vivenciada por crianças e jovens.

Povos Indígenas

AGENDA 21 - não reconhece os "direitos inalienáveis" do Povo Indígena à sua terra, princípio fundamental do acordo das ONGs.

Tratado das ONGs - reconhecem os direitos inalienáveis e criam um acordo com os Povos Indígenas e, assim como a Agenda 21, reconhece a imensa contribuição que esses povos, suas comunidades e base de conhecimento podem dar para ajudar a alcançar um futuro mais seguro ambientalmente, se for dada aos Povos Indígenas a oportunidade para participar da tomada de decisões e se sua cultura não estiver sob constante ameaça de destruição.

Cada tratado descreve uma problemática, elencando um rol de princípios, um plano de ação com as propostas do que as ONGs poderiam fazer para resolver o problema e um processo de cooperação.

4.14. -- Regras para o processo de elaboração dos Tratados DAS ONGS

Segundo os critérios para a elaboração dos Tratados, a minuta deveria refletir uma visão comum tanto do hemisfério Norte quanto do Sul. Os temas foram cuidadosa e amplamente estudados de modo a se conduzirem os debates com propriedade.

O esboço deveria ter sido traçado em uma perspectiva genérica, considerando que os tratados são acordos entre as ONGs a respeito de ações que elas próprias estariam preparadas para levar adiante. A matéria dos tratados deveria refletir um pensamento estratégico sobre modos inovadores de abordar os problemas; o conteúdo havia de ser relevante, refletindo as experiências anteriores tanto de sucesso quanto de fracasso. O plano de ação dos tratados deveria ser pragmático, sempre que possível caracterizado pela sua conveniência e pela sua estrutura de monitorização, bem como deveria trazer detalhes do compromisso dos seus signatários em prover recursos para realizar o plano. O esboço deveria ser breve, sugerindo-se no máximo duas páginas.

O processo de elaboração dos tratados afirmou desejar ser um processo aberto, não apenas para o debate e para o aperfeiçoamento no Rio, mas olhando para o futuro, de modo a garantir a permanente importância dos planos de ação. Cada tratado deveria ter dois coordenadores, sendo um de cada Hemisfério. Os coordenadores deveriam levar em consideração os documentos já existentes quando estivessem redigindo os seus esboços, para evitar repetição e assegurar a inclusão dos trabalhos que já constituíssem notório consenso na opinião da comunidade das ONGs.

Recomendou-se empenho no sentido de que os esboços de tratados fossem redigidos nas quatro línguas oficiais da Conferência: inglês, francês, espanhol e português. Quanto ao conjunto de temas, por limitações de espaço, os tratados foram agrupados em temas que melhor viabilizassem o trabalho.

Nas regras básicas para o processo de elaboração dos tratados decidiu-se que os participantes do processo de elaboração dos tratados seriam:

1. *Negociadores:* São aquelas pessoas encarregadas de participar intensamente das discussões dos tratados, de dar colaborações criativas e

de negociar sobre questões delicadas. Deveriam estar presentes a todas as sessões do tratado para o qual foram designadas, estando autorizadas à participação plena nas deliberações dos grupos.

2. *Observadores*: os representantes de ONGs, interessados na observação do processo. Só estavam autorizadas a fazer uso da palavra quando permitidos pela presidência das mesas. Podiam circular por diferentes tratados em andamento e participar de outros eventos do Fórum. Estavam autorizados a firmar todos os tratados com cujos documentos finais estivessem de acordo.

As demais funções fundamentais nos grupos de discussão foram as seguintes:

1. *Coordenador/proponente* - elaborou um relato sobre a história da formulação da questão antes da Conferência do Rio. O coordenador do tratado também pôde ser o centro do comitê de esboço de cada um dos grupos de tratado.
2. *Mediador* - Foi quem conduziu as discussões do grupo, assegurando que todas as pessoas e os diferentes grupos de opinião fossem ouvidos. Teve para isso um auxiliar.
3. *Relator* - Deveria garantir que todas as discussões fossem fielmente registradas e que os pontos de concordância fossem redigidos.

As exigências básicas de um tratado afirmavam que nas discussões dos tratados devem estar representadas pelo menos uma ONG do hemisfério Norte e duas do Sul. Foi preciso o consenso de pelo menos metade mais um do número de negociadores registrados para aprovação do documento final do tratado; do contrário, o texto seria apenas incluído nos anais da Conferência.

Havia a explicitação de sugestões para o processo de elaboração de tratados. A primeira etapa da elaboração de um tratado constava da apresentação do esboço, o que colocaria todos os negociadores a par do atual estado dos assuntos do tratado.

Quanto à identificação dos níveis de consenso, esta segunda etapa constava do reconhecimento de itens sobre os quais já existia um consenso, bem como aqueles sobre os quais existia divergência. Isso daria aos negociadores idéia de quanta negociação ainda é necessária, e se o tempo dado ao processo seria ou não adequado. O moderador e seu auxiliar teriam de traçar estratégias de procedimento para as negociações.

Etapa 3. Negociação dos tratados

Esta terceira etapa foi a negociação propriamente dita. Durante os primeiros dois dias de negociação, os negociadores tiveram de discutir preliminarmente os mecanismos de continuidade. O motivo disto foi que na metade da negociação dos tratados estava previsto um plenário de todos os coordenadores para discutir os mecanismos de continuidade.

Etapa 4. Os tratados acordados: signatários parciais

Ao fim de quatro dias de negociação esperava-se não apenas ter chegado a um acordo em nível de tratado, por princípios e compromissos, mas também quanto ao mecanismo de continuidade.

Deve-se ressaltar que, na assinatura final dos tratados, os signatários não precisavam aceitar a sua totalidade, mas podiam rejeitar certos pontos ou compromissos de ação. Isso visava a garantir flexibilidade para os signatários e permitir uma ampla participação das ONGs nas ações que teriam continuidade.

O conjunto de temas dos tratados compreende diversas questões, abordadas. São os seguintes os objetos dos tratados formalizados:

(a) cooperação das ONGs e criação de instituições:

Banco de tecnologia; Código de ética; Partilha dos recursos das ONGs; Mecanismos de Organização das ONGs para tomada de decisões globais; Carta da Terra; Cuidados ambientais elementares / Pobreza & Riqueza; Iniciativa dos Povos para as Américas; e Comunicação / Informação.

(b) Questões econômicas alternativas:

Modelo econômico alternativo / Fundo dos Povos da Terra; Código sobre as Corporações Transnacionais (TNC); Comércio e dívida.

(c) Grandes questões ambientais:

Clima; Florestas; Biodiversidade & Biotecnologia; Energia; Oceanos; Dejetos Tóxicos e Nucleares.

(d) Produção de alimentos:

Agricultura sustentável; Segurança Alimentar; Água Potável; Pesca.

(e) Questões interrelacionadas:

Racismo; Militarismo; Mulher; Criança, Adolescente e Jovem;
Educação; Urbanização; Povos Indígenas.

4.15. -- AS REDES DE INFORMAÇÃO ENTRE AS ONGS

As redes são associações civis, sem fins lucrativos, sem caráter político-partidário, com ou sem personalidade jurídica e patrimônio próprio, aos cuidados da ONG-sede, constituídas por prazo indeterminado.

As redes são integradas por entidades da sociedade civil, empresas, assessorias, e pessoas físicas que trabalham na área de atuação das redes.

Por exemplo, a rede brasileira de educação ambiental constitui uma rede que tem como principal objetivo oferecer intercâmbio de informações entre seus associados, visando através da mobilização, a ação política coordenada e o apoio mútuo entre as ONG. A rede propõe-se a:

- a) catalogar as ONGs, órgãos governamentais, empresas, grupos e/ou pessoas que trabalhem com educação ambiental e detalhes sobre suas atividades;
- b) trocar experiências nas diversas áreas de atuação da educação ambiental;
- c) divulgar eventos;
- d) apoiar o surgimento e a integração das redes estaduais de educação ambiental;
- e) promover a integração com outras redes nacionais e internacionais que trabalhem sobre o mesmo enfoque.

Quanto à estrutura e competências, são órgãos da rede:

Assembléia Geral, Secretaria Executiva e Coordenação Nacional.

Compete à Assembléia Geral:

- deliberar sobre qualquer assunto proposto pela Coordenação Nacional, Secretaria Executiva ou pelas entidades e pessoas filiadas;
- referendar indicações em nível estadual dos componentes da Coordenação Nacional;
- aprovar a inclusão das entidades filiadas;
- estabelecer a forma e o valor das contribuições das entidades e pessoas filiadas;

- aprovar programas de ação específicos;
- aprovar os demonstrativos contábeis apresentados pela Secretaria Executiva;
- eleger a Coordenação Nacional e a Secretaria Executiva, caso opte-se pela inexistência de uma Coordenação Nacional.

Compete à Secretaria Executiva:

- dirigir a execução dos planos de ação aprovados pela assembléia geral;
- convidar pessoas de destaque e especialistas nas áreas afins para assegurar os trabalhos quando necessário;
- gerir os recursos da rede, abrir e controlar conta bancária específica;
- aceitar doações e subvenções, desde que isto não comprometa a autonomia e independência da rede;
- definir a ONG-sede que deverá viabilizar suas deliberações e responsabilizar-se pelas atividades da rede;
- analisar as propostas de engajamento de ONGs pequenas ou em fase de criação que não possam arcar com as despesas de filiação.

Compete à Coordenação Nacional:

- eleger a Secretaria Executiva, quando esta não tiver sido definida em assembléia;
- dotar a Secretaria Executiva de informações regionais, locais e outras;
- fornecer respaldo político à Secretaria Executiva;
- sugerir programas de ação específicos;
- destituir a Secretaria Executiva quando sua atuação não corresponder às orientações da Assembléia Geral e da própria coordenação.

Compete aos filiados:

- preencher e devolver a ficha de inscrição e pagar a contribuição anual;
- alimentar a Secretaria Executiva de informações sobre eventos, seminários, debates, referências de textos ou trabalhos ligados à educação ambiental para divulgação;
- responder prontamente às enquetes, formulários e/ou solicitações da Secretaria Executiva;
- incentivar a filiação daqueles que possam compartilhar, aproveitar ou contribuir com o funcionamento da Rede de Educação Ambiental.

5. A COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CDS)

5.1. -- A agenda 21, capítulo 38.11

A Agenda 21 afirma que, de forma a assegurar a efetiva seqüência da Conferência e para aprimorar a cooperação internacional e racionalizar a capacidade intergovernamental de tomada de decisões para a integração dos temas meio ambiente e desenvolvimento, e para examinar os progressos na implementação da Agenda 21 nos níveis nacional, regional e internacional, deveria ser instituída uma Comissão de Desenvolvimento Sustentável de alto nível, a ser estabelecida nos termos do artigo 68 da Carta das Nações Unidas.

A Comissão se reportaria ao ECOSOC no contexto do papel do Conselho, sob a carta face à Assembléia Geral. A composição da Comissão consistiria de representantes de Estados eleitos como membros, com a devida consideração a uma distribuição geográfica equitativa. Os representantes dos Estados não-membros teriam status de observadores.

A Comissão, nestes termos, teria a incumbência de diligenciar no sentido de um envolvimento ativo dos órgãos, programas, e organizações do sistema das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e outras organizações intergovernamentais relevantes, além de encorajar a participação de organizações não governamentais, incluindo as comunidades da indústria, comércio e científica.

A primeira reunião da comissão não deveria ocorrer após 1993. A Comissão seria apoiada pelo secretariado até o estabelecimento de sua provisão de recursos.

A Comissão de Desenvolvimento Sustentável tem as seguintes funções:

- a) monitorar os progressos na implementação da Agenda 21 e os relacionados aos objetivos de meio ambiente e desenvolvimento por meio do sistema das Nações Unidas, através da análise e avaliação dos relatórios de todos os órgãos, organizações, programas e instituições do sistema das Nações Unidas, no que se refere a vários temas de meio ambiente e desenvolvimento, inclusive aqueles relacionados às finanças;
- b) considerar a informação provida pelos governos, por exemplo, na forma de comunicações periódicas ou relatórios nacionais concernentes às atividades

e empreendidas para implementar a Agenda 21, os problemas que encaram, bem como aqueles relacionados a recursos financeiros e transferência de tecnologia e outras questões de meio ambiente e desenvolvimento que entenderem relevantes;

- c) rever o progresso na implementação dos compromissos contidos na Agenda 21, inclusive aqueles relacionados à provisão de recursos financeiros e transferência de tecnologia;
- d) receber e analisar estímulos relevantes das competentes organizações não-governamentais, inclusive os setores científicos e privados, no contexto da implementação global da Agenda 21;
- e) aprimorar o diálogo, dentro da estrutura das Nações Unidas, de organizações não-governamentais com os setores independentes, bem como com outras entidades fora do sistema das Nações Unidas;
- f) considerar, aonde apropriado, informações relativas aos progressos feitos na implementação de convenções ambientais;
- g) prover recomendações apropriadas para a assembléia geral através do ECOSOC, com base em uma consideração integrada dos relatórios e temas relacionados à implementação da Agenda 21;
- h) considerar no tempo apropriado, os resultados das inspeções realizadas pelo Secretário Geral das Nações Unidas, de todas recomendações da CNUMAD para programas de capacitação, redes de informação, forças-tarefa e outros mecanismos para apoiar a integração de meio ambiente e desenvolvimento nos níveis regional e sub-regional.

Dentro da estrutura intergovernamental, deve ser dada consideração a facultar-se às organizações não-governamentais, inclusive aquelas relacionadas aos grupos majoritários, particularmente grupos femininos, comprometidos com a implementação da Agenda 21, acesso para obter informações relevantes, que devem estar disponíveis, incluindo informação, relatórios etc, produzidos no sistema das Nações Unidas.

5.2. -- A FORMAÇÃO DA COMISSÃO

Após as recomendações da Agenda 21 nos termos acima referidos, restava operacionalizar a Comissão de Desenvolvimento Sustentável. Três reuniões separadas das Nações Unidas enfrentaram esta tarefa: a 47ª Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o acompanhamento da CNUMAD; a

sessão organizacional do ECOSOC, de 2 a 5 de fevereiro de 1993 e a sessão organizacional da CDS, de 24 a 26 de fevereiro de 1993.

O pleito por um resultado institucional da CNUMAD, fortemente defendido pela comunidade não-governamental, preocupada com a hipótese de não ter “um gato para puxar-se pelo rabo”, convocou-se uma Comissão de Desenvolvimento Sustentável, composta por cinquenta e três membros. No dia 14 de junho de 1993, exatamente um ano após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) findar no Rio de Janeiro, a CDS iniciou a sua primeira sessão substantiva, de duas semanas, em Nova Iorque.

A CDS deve ser um reflexo concreto e institucionalizado do compromisso da comunidade internacional de trabalhar rumo ao desenvolvimento sustentável. Ela é estabelecida para monitorar a implementação das decisões da Agenda 21 e para dedicar a atenção para urgentes questões, novas e emergentes, no desenvolvimento sustentável.

5.2.1. -- O PROGRAMA TEMÁTICO DE TRABALHO PLURIANUAL

Em novembro de 1992, na Assembléia Geral, após uma série de negociações, os governos estabeleceram a noção de formar os assim chamados “grupos” de capítulos da Agenda 21 para organizar o trabalho da CDS sobre um período plurianual. Diferentes capítulos podem ser revistos em conjunto, formando um “grupo”. Simultaneamente, a Comissão adota uma abordagem integrada do seu trabalho, implicando interligações especialmente entre os temas inter-setoriais, como a transferência de tecnologia e o comércio, e os temas setoriais, como a agricultura sustentável ou florestas.

O programa de trabalho da CDS é feito para habilitar os governos a reverem, por volta de 1997, a extensão dos temas cobertos pela Agenda 21 e também para contemplar novos temas emergentes.

Em 1997, a Assembléia Geral das NU vai se reunir numa sessão especial para empreender uma revisão completa e uma avaliação completa da Agenda 21. A dificuldade na elaboração do programa de trabalho é aliar considerações substantivas e profundas sobre os capítulos individuais da

Agenda 21, sem perder de vista uma visão geral dos elos existentes entre os itens.

Foram identificados nove grupos como formadores da base do programa multianual. Os cinco primeiros são os grupos inter-setoriais, que devem ser avaliados anualmente pela Comissão. Os outros quatro grupos são setoriais, a serem considerados uma vez em 1997.

Os seguintes grupos de itens foram propostos como a base para o programa temático de trabalho plurianual da Comissão de Desenvolvimento Sustentável:

- a) elementos críticos de sustentabilidade, o que inclui os capítulos que tratam do combate à pobreza, da mudança dos padrões de consumo e população e desenvolvimento (Cap. 2-5);
- b) mecanismos e recursos financeiros (Cap. 33);
- c) educação, ciência e tecnologia, incluindo as questões relativas ao gerenciamento da biotecnologia, transferência de tecnologia ambientalmente sadia e capacitação (Cap. 16, 34-37);
- d) estruturas dos processos de tomada de decisões, compreendendo os arranjos institucionais internacionais para integração do meio ambiente e desenvolvimento no processo de tomada de decisões e cooperação internacional, incluindo instrumentos legais internacionais (Cap. 8, 38-40);
- e) os papéis dos grupos majoritários, incluindo os nove capítulos da Agenda 21 que abordam o papel dos diferentes parceiros na busca do desenvolvimento sustentável, como mulheres, povos indígenas e suas comunidades, organizações não-governamentais, negócios e indústria (Cap. 23-32);
- f) saúde, habitações humanas e água potável, contemplando, entre outros, as questões do gerenciamento ambientalmente sadio dos resíduos sólidos e dos esgotos. (Cap. 6-7-18-21);
- g) terra, desertificação, florestas e biodiversidade; serão considerados a seca e desertificação, o desenvolvimento das montanhas e agricultura sustentável (Cap. 10-15);
- h) atmosfera, oceano e todos os tipos de mares, incluindo-se aí a proteção dos recursos vivos marinhos (Cap. 9 e 17);

- i) produtos químicos tóxicos e resíduos perigosos e prevenção do tráfico ilegal internacional destes resíduos, tanto quanto o gerenciamento ambientalmente sadio e seguro dos resíduos radioativos (Cap. 19-20-22);

Cada item da agenda será abordado nas reuniões plenárias. Minutas de conclusões e recomendações incorporando propostas feitas nas sessões plenárias serão consideradas. Estas minutas provêm a base para as negociações através das quais os governos buscam atingir conclusões consensuais e recomendações para inclusão no relatório final da sessão.

A Comissão estabeleceu dois grupos de trabalho informais, sendo o primeiro destinado a conduzir as negociações dos itens 5, 6 e 7 e o segundo, os itens 2,3 e 4 da agenda provisória da primeira sessão da Comissão.

5.2.2. -- ARRANJOS PARA CREDENCIAMENTO E REPRESENTAÇÃO DAS ONGs NA CDS

O envolvimento ativo das ONGs, incluindo grupos nos níveis local e comunitários, no trabalho das NU sobre o desenvolvimento sustentável, é enfatizado pela Agenda 21. Os governos abordaram dois aspectos principais com respeito à participação não-governamental, a questão do credenciamento formal para a CDS e as modalidades de participação, a partir do credenciamento.

A questão do credenciamento estava entre ir além das regras existentes para as ONGs, contidas na Resolução do ECOSOC 1296 (XLIV), ou mantê-las. Foi adotada uma ampla abordagem da questão, a qual habilita as ONGs credenciadas para a Conferência do Rio e outras ONGs "competentes e relevantes" para comparecer à CDS.

Segundo a Resolução do ECOSOC 1993/215 -- Arranjos Procedimentais para a CDS, a representação e consultas com as organizações não-governamentais na Comissão serão subordinadas aos seguintes arranjos que suplementam, tão somente para os propósitos da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, as regras 75 e 76 das Regras de Procedimento das Comissões Funcionais do ECOSOC:

- a) as organizações não-governamentais nas categorias I ou II ou organizações não-governamentais de relevância e competência no *roster* podem designar

representantes autorizados para estarem presente e observar as reuniões das comissões e dos seus órgãos subsidiários;

- b) essas ONGs podem, às suas próprias custas, fazer apresentações escritas para a Comissão e seus órgãos subsidiários, através do Secretariado, nas línguas oficiais das Nações Unidas, como julgarem apropriadas. Essas apresentações escritas não serão emitidas como documento oficiais;
- c) às organizações não-governamentais pode ser dada uma oportunidade para que brevemente se manifestem nas reuniões da Comissão e seus órgãos subsidiários. Considerando o número de organizações não-governamentais que tenham expressado seu desejo de ter aquela oportunidade, o presidente da Comissão ou do seu órgão subsidiário pode pedir, às ONGs envolvidas, manifestações nas reuniões, através de um ou mais porta-vozes. Qualquer intervenção oral de um representante de uma Organização não-governamental será feita ao arbítrio do presidente da Comissão ou de seu órgão subsidiário e com o consentimento dos membros da Comissão ou dos seus órgãos subsidiários, a depender da natureza do caso;
- d) as ONGs não terão qualquer papel de negociação no trabalho da Comissão e de seus órgãos subsidiários;
- e) a Comissão pode consultar e/ou ouvir, se apropriado, ONGs na categoria I ou II ou ONGs relevantes e competentes *roster*, diretamente ou através de um comitê ou comitês estabelecidos para este propósito;
- f) a relevância e a competência das ONGs a ser incluídas no *roster* serão determinadas pelo Conselho sobre a recomendação do Secretário-geral.

A Resolução 1993/215 do ECOSOC requer da CDS o estímulo a uma representação equitativa das ONGs dos países “desenvolvidos” e em desenvolvimento e de todas as regiões, esforçando-se para assegurar o equilíbrio justo entre organizações não-governamentais com foco no meio ambiente e aquelas com foco no desenvolvimento.

O Conselho Econômico e Social convidou as ONGs para, com vistas a melhorar a sua contribuição efetiva e coordenada para o trabalho da Comissão, e para a seqüência da CNUMAD em geral, considerar ou continuar organizando-se em várias clientelas e grupos de interesse, assim como fixando redes não-governamentais, inclusive redes eletrônicas, para intercâmbio de informação e documentação relevantes.

As contribuições para a CDS são feitas na forma de declarações orais, escritas e outras formas de consultas. Ressalte-se que o arbítrio do Presidente da Comissão ou do órgão subsidiário tem o condão de permitir ou não o direito de manifestação das associações de cidadãos.

As consultas entre as ONGs e a Comissão podem ocorrer diretamente com a Comissão ou através de um comitê ou comitês estabelecidos para este propósito.

As ONGs poderão abordar a Comissão e seus órgãos subsidiários, bem como publicar suas declarações e outros documentos escritos. As regras da CDS sobre declarações escritas decorrem dos arranjos feitos para a participação das ONGs na CNUMAD e no seu processo preparatório. Diferentemente de outras comissões funcionais do ECOSOC, a CDS não providenciará a tradução e a circulação das declarações das ONGs como documento das NU.

Na elaboração dos arranjos das ONGs para a CDS, os governos depararam-se com uma problemática situação na qual a CDS, como sucessora da CNUMAD, tinha que refletir o papel seminal das ONGs na busca do desenvolvimento sustentável. Os governos concordam que a CDS beneficia-se da ampla participação e comprometimento intensivo das ONGs gerados pela CNUMAD.

A CDS é, atualmente, uma parte do sistema da Organização das Nações Unidas. Não se trata de um evento único e extraordinário, como a CNUMAD, onde houve intensa representatividade no mais alto nível governamental, ao mesmo tempo em que, no processo preparatório, foram concedidas facilidades sem precedentes, para as mais diversas ONGs. Os arranjos específicos para um órgão em funcionamento não são feitos de forma suave.

O ECOSOC realizou ajustes provisórios para a CDS, que refletem o sentimento dominante na CNUMAD, na pendência de uma revisão a ser conduzida pelo ECOSOC sobre a participação das ONGs nas atividades da Organização das Nações Unidas.

5.2.3. -- PROCEDIMENTO PARA CREDENCIAMENTO NA CDS

O Secretariado das Nações Unidas, para informar sobre os procedimentos de gerenciamento na CDS, remeteu notificações oficiais para todas as ONGs credenciadas na CNUMAD. No período anterior à Conferência, quando os procedimentos para credenciamento eram mais rígidos, o número de ONGs participantes no sistema da Organização das Nações Unidas era muito menor do que a quantidade de organizações efetivamente credenciadas no CNUMAD.

As ONGs com *status* consultivo, junto ao ECOSOC, são livres para participar na CDS, bem como em qualquer comissão funcional do Conselho Econômico e Social. As ONGs credenciadas na CNUMAD podem requerer e deve ser-lhes concedido o *status* de *roster* para o propósito de participar do CDS, sujeito à aprovação pelo ECOSOC.

Organizações Não-Governamentais que não se credenciaram para participar da CNUMAD, porém se consideram como tendo relevância e competência, em áreas relacionadas ao trabalho da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, podem buscar tal credenciamento tão somente para o propósito desta Comissão, sujeito à aprovação pelo ECOSOC. Estas organizações teriam que submeter ao Secretariado das Nações Unidas a seguinte informação:

- a) nome da organização, pessoa de contato, endereço, telefone, fax e-mail;
- b) cópias do último relatório anual e do orçamento mais recente;
- c) © descrição do perfil dos membros, listando países, quando apropriado;
- d) cópia do ato de constituição e/ou dos estatutos e informação sobre a composição do corpo-diretor;
- e) prova da natureza da organização como sendo sem fins lucrativos;
- f) uma curta declaração sobre como as atividades da organização relacionam-se com a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, uma descrição da clientela e a localização da sede.

A notificação oficial estabelece que, devido a limitações de tempo, o secretariado não estará em condições de considerar requerimentos de organizações não-governamentais buscando credenciamento para a primeira sessão da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, recebidos após 15 de abril de 1993. Os requerimentos recebidos após o prazo final de 15 de abril

serão consideradas prioritárias para a segunda sessão da Comissão de Desenvolvimento Sustentável.

5.2.4. -- A Coordenação interagências DA ONU

Além das decisões organizacionais tomadas sobre a CDS, pelos governos no ECOSOC e nas sessões organizacionais da Comissão, os diretores das agências e programas das Nações Unidas também se reuniram para abordar a coordenação das NU sobre a implementação da CNUMAD no contexto do Comitê Interagências para o Desenvolvimento Sustentável (CIADS).

No presente, quando a sociedade civil crescentemente torna-se ativa politicamente, e exerce influências sobre os governos, as Nações Unidas podem se beneficiar da experiência e *expertise* das organizações não-governamentais. Estas encontram-se comprometidas com o envolvimento ativo na definição e implementação de soluções para os problemas que encontram-se à frente da comunidade internacional.

5.2.5. -- JUNTA CONSULTIVA DE ALTO NÍVEL

A Agenda 21 recomenda o estabelecimento de uma Junta Consultiva de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável. O Secretário Geral apresentou recomendações preliminares sobre este estabelecimento para o ECOSOC.

Esta Junta constitui-se de personalidades internacionalmente reconhecidas em suas capacidades pessoais, em número de quinze a vinte e cinco. Deve ser observado um equilíbrio regional e dar-se a devida atenção ao equilíbrio de gêneros para a composição da Junta.

A função primária da Junta é aconselhar o Secretário Geral em questões de Desenvolvimento Sustentável, com foco particular nos temas da CDS num determinado ano.

O Secretário Geral propôs a fusão do Comitê para o Planejamento do Desenvolvimento, atualmente existente e que consiste de economistas bem conhecidos, com a Junta Consultiva de Alto Nível.

Para complementar a Junta propriamente dita, há um plano do Secretário-geral para constituir um número não especificado de *experts rosters*

em questões particulares de natureza técnica. Esses *experts on the rosters* ficariam disponíveis para consultas.

5.3. - A PRIMEIRA SESSÃO SUBSTANTIVA DA COMISSÃO

Após esta reunião organizacional da CDS, um número de detalhes neste aspecto havia sido decidido, incluindo a eleição dos cinquenta e três membros da CDS e as regras de procedimento sob as quais deve funcionar. Os membros da CDS elegeram o seu *bureau*, fizeram uma decisão preliminar sobre o seu programa de trabalho para os próximos anos, e adotaram uma agenda para a subsequente primeira sessão substantiva da CDS, de 14 a 25 de junho de 1993.

Com exceção de dois itens, o local das futuras reuniões da CDS e os termos da participação da Comunidade Européia, os arranjos institucionais preliminares haviam sido completados. De qualquer forma, o foco da primeira sessão substantiva continuou sendo principalmente organizacional, abordando o programa de trabalho da CDS para os próximos anos.

A principal direção da primeira sessão é completar a transição para os governos e o sistema da Organização das Nações Unidas, de um foco sobre uma conferência principal, a-um-só-tempo, para uma implementação em andamento dos compromissos feitos na CNUMAD. As ONGs estão passando por mudanças similares de foco em seus próprios trabalhos.

A definição da qualidade de membro da CDS foi objeto de acaloradas contestações. Havia bem mais do que cinquenta e três candidatos e foram necessárias múltiplas rodadas de votações, evidenciando uma prática democrática em ação.

Os membros da CDS servem por um período de três anos, com um terço sendo eleito a cada ano, por este motivo, na primeira reunião, os mandatos de um e dois anos foram escolhidos por lotes.

Não há limite quanto ao número de períodos consecutivos que um Estado em particular pode servir. Se a prática de outras comissões funcionais serve como um guia, os grandes Estados tornam-se de fato membros permanentes. Uma vez que os países tenham sido eleitos como membros da CDS, os governos nacionais designam os seus representantes, alguns dos quais serão baseados em capitais nacionais, alguns, nas missões da

Organização das Nações Unidas. O comparecimento à CDS não é limitado aos Estados-membros. Com o alto nível de interesse demonstrado em seu trabalho, mais do que os cinquenta e três Estados compareceram à reunião de junho de 1993.

Os oficiais da CDS, consistindo em um presidente, três vices-presidentes e um relator, formam o que é conhecido como o *bureau*. No primeiro período, Razali Ismail, da Malásia, foi o Presidente da CDS, Rodney Williams, de Antigua e Barbados, Hamadi Khouini, da Tunísia e Bedrich Modan, da República Checa são os vices-presidentes.

Na sessão da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, em junho de 1993, com duração de duas semanas, foi adotado o programa de trabalho para o período de 1993 a 1997, que contempla questões sobre a implementação nacional da Agenda 21 e analisa o progresso na incorporação dos princípios de Desenvolvimento Sustentável nos programas e processos no sistema das NU. As questões da capacitação e a transferência de tecnologias ambientalmente sadias, bem como uma revisão dos comprometicimentos financeiros iniciais e seu fluxo, em conexão com a implementação da CNUMAD, também encontravam-se na Agenda Provisória.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma recomendação da Agenda 21, que tornou-se uma decisão da Assembléia Geral foi o estabelecimento da nova comissão de desenvolvimento sustentável. Esta adequação institucional tem importância para as associações de cidadãos, por constituir uma oportunidade anual para a continuação do diálogo entre associações de cidadãos entre si, e com os governos.

A promoção de parcerias e mudanças depende da natureza específica dos arranjos feitos para a participação. As ONGs gradualmente obtiveram um acesso maior ao sistema das Nações Unidas e, no contexto do ECOSOC os critérios de credenciamento foram relaxados na aplicação.

A título de digressões sociológicas, podemos refletir que o cidadão e a coletividade possuem uma certa estrutura, e isto se acha expresso na moderna sociologia e na psicologia social. Na estrutura da individualidade encontra-se um conjunto de projeções do viver que se desenvolve, a partir de

experiências que por sua vez devem ter provindo das relações com um contexto.

“A este ‘contexto’ corresponde a noção de sociedade: a sociedade é a coletividade enquanto entendida num sentido global, provida de uma realidade específica e estável. Pouco importa que a coletividade se entenda como ‘oposta’ aos indivíduos, e ao mesmo tempo como ‘composta’ pelos indivíduos; o social é ao mesmo tempo condição e resultado, e aparece como pluralidade integrada por unidades.”⁷⁰

Há quem entenda o cidadão “dentro” do social, e que o social está “fora” dos cidadãos. Repetir a metáfora no caso das categorias *público* e *privado* revela que a analogia entre elas e o binômio coletivo-individual não é perfeita; pois o público se entende como algo que está fora, e o privado como algo que está dentro, mas o privado não está propriamente dentro do público. A ambas as noções é possível atribuir um fora e um dentro. No caso, porém, de se manter esta imagem, cabe obviamente perguntar: o privado e o público correspondem a um “dentro” e um “fora” de quê?

A expressão não-governamental sugere que o governo está no centro da sociedade, estando a população na sua periferia. Este critério desconsidera a origem da sociedade, ou seja, os indivíduos.

“Isso revela que alguma coisa está profundamente errada em nossa pólis, pois quem surgiu primeiro, a população ou o governo? De fato, contrastando com o poder do governo -- o Príncipe -- e o poder dos negócios -- o Mercador -- há um poder imediato e autônomo, algumas vezes patente, sempre latente: o poder do povo. Alguns dentre o povo desenvolvem uma consciência a esse respeito, associam-se e atuam com outros e, assim, tornam-se cidadãos. Os cidadãos e suas

⁷⁰ SALDANHA, Nelson. *O Jardim e a praça; ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica*. Porto Alegre, Fabris, 1986. 48p.

associações, quando não visam ao ou exercem o poder governamental, constituem um terceiro sistema (...) uma expressão do poder autônomo do povo.”⁷¹

O movimento social contra a degradação do meio ambiente articula-se crescentemente com as lutas democráticas pela implantação de uma nova prática de cidadania. A defesa dos direitos ambientais das populações catalisa lutas sociais com diversos objetivos específicos: o acesso a bens coletivos como a água e o ar; o acesso a recursos naturais de uso comum necessários à existência de grupos sócio-culturais específicos; a garantia de uso público do patrimônio natural, entre outros.

O objetivo geral é introduzir princípios democráticos nas relações sociais mediadas pela natureza: a participação da sociedade no controle das relações entre os homens e a natureza.

Como o meio ambiente é o suporte natural da vida e do trabalho das populações, a luta contra a degradação ambiental tem por objetivo a preservação dos direitos dos cidadãos à vida e ao trabalho. Como as relações das populações com o meio ambiente constituem formas culturais específicas de existência dos grupos sociais, a degradação do meio ambiente é, via de regra, um processo de destruição de modos de vida e do direito à diversidade cultural de relacionamento das comunidades com a natureza. A crise ambiental exprime, assim, um duplo processo de expropriação das condições materiais e culturais de existência e de trabalho das populações. A superação desta crise passa, portanto, pela restauração e consolidação dos direitos ambientais das populações atingidas por agressões ao meio ambiente.⁷²

Ao longo dos diferentes estágios de sua evolução histórica, as civilizações modificaram o meio natural: alimentaram-se de outras espécies, domesticaram plantas e animais, artificializaram a natureza para assegurar a existência biológica dos indivíduos e a reprodução de sua organização social.

Por outro lado, alguns grupos sociais dependem da existência equilibrada de determinados ecossistemas, nos quais trabalham e dos quais

⁷¹ NERFIN, op. cit., p.96.

⁷² **CIDADANIA E MEIO AMBIENTE - Henri Acselrad, in Meio Ambiente e democracia - Henri Acselrad (org). Ed. IBASE, Rio de Janeiro, 1992.**

extraem os meios de sua subsistência. Este é o caso de pescadores artesanais, seringueiros, apanhadores de castanha e comunidades indígenas, por exemplo, cuja reprodução social depende da fertilidade dos rios e lagos, da integridade dos seringais e dos castanhais.

A continuidade desequilibrada de ações negativas para com o meio ambiente natural e humano constitui um fracasso da participação e do ecologismo. No limite isto representa um avanço acelerado em direção a uma catástrofe ecológica planetária que terá um extraordinário custo físico, biológico e antropológico. Há aparência de ser esta uma alternativa pouco provável, considerando os indícios de tomada de consciência da desordem ambiental planetária que está acontecendo. A continuidade imponderada destas ações nocivas representa ameaça concreta pendente sobre a Humanidade. Temos a questão da desordem ecológica, os problemas de injustiça e exclusão social, de um lado, e a explosão demográfica, de outro.

A capacitação da Humanidade para fazer frente a estes problemas é significativa, mas, no presente, não veloz o suficiente. Este fato exige restrições ecológicas aos sistemas produtivos e modos de vida, até com doses de coerção.

A adequação da capacitação humana e as restrições aos sistemas produtivos e aos modos de vida seriam resultado de um sucesso pleno da função organizadora do ecologismo. Esta situação pressupõe uma ruptura radical em relação às tendências atualmente existentes, com mudança na própria natureza humana. Esta mudança ocorre, principalmente, com readequação biopsicossocial, na qual a abordagem que privilegia o *lucro* daria lugar àquela em que o privilégio do enfoque sócio ambiental impere.

Questão não menos importante para que se atinja o terceiro milênio de forma sadia é a necessidade de uma drástica contenção demográfica, com forte diminuição consciente da população. As tremendas desigualdades do modo de vida material, se o objetivo for o desenvolvimento sustentável, devem ser minimizadas, sem prejuízo do respeito por uma abrangente diversidade. O respeito a esta diversidade, baseada em especificidade ecossistêmicas e

culturais, é fundamental para uma mudança institucional adequada aos desafios do novo milênio.

As instituições são de vital importância para o aprimoramento das relações sócio-ambientais. A via institucional se vislumbra como a forma civilizada e democrática de se afinarem os instrumentos dos processos de decisão em questões de meio ambiente e desenvolvimento. As associações cidadãs têm o *múnus* da contraposição frente às instituições representativas ou submissas ao mercado, e isto não pela “necessidade de ir contra o mercado”, mas sim pela positividade que representa a oxigenação dos processos de decisão pela presença de cidadãos, eleitores ou não, tendo assegurado o direito ao acesso às informações objetivas sobre projetos de impacto sócio-ambiental.

A presença e participação de organizações não-governamentais nos processos de decisão sobre as questões de meio ambiente e desenvolvimento não é, *de per sí*, garantia da impecabilidade das decisões tomadas e tampouco da observância de procedimentos democráticos legítimos e equitativos. Por outro lado, a inexistência de participação de elementos desvinculados dos universos governamentais e empresariais constitui uma repetição de todo o modo de proceder e decidir que nos levou a esta situação de extrema negatividade sócio ambiental.

O presente trabalho não pretende, como relatório de pesquisa que é, avançar soluções ou defender esta ou aquela tese retumbante. Ocorre que a mais abrangente estrutura de poder mundial, quando levada a discutir as resoluções relacionadas a questões de desenvolvimento e ambientais, foi surpreendida pela ampla participação de associações e organizações não-governamentais. Participação limitada, com restrições, porém positiva pela capacidade demonstrada de oxigenação de setores do Sistema.

As sedes da Conferência da ONU em Genebra, Nairóbi, Nova Iorque e Rio de Janeiro viram-se invadidas, a princípio às dezenas, de forma tímida, e, a final aos milhares ostensivamente, por representantes de associações de cidadãos e organizações não-governamentais. No início desta convivência prevista, porém inusitada, muitos diplomatas e oficiais da ONU encaravam os descontraídos não-governamentais recém admitidos aos suntuosos ambientes

da maior estrutura de poder mundial a partir de uma postura de legitimidade exclusiva da representação dos povos do mundo.

Os representantes das associações de cidadãos viram-se referidos pelos diplomatas e oficiais como “aquela gente que abraça árvores”. Os não-governamentais, por sua vez encaravam os diplomatas e burocratas com reservas, pelo formalismo extremo e postura imperial de muitos. Ao longo do estressante processo de discussões da Conferência os dois lados, governos e não-governos, alguns com antagonismos prévios, observaram uma interessante prova da possibilidade de interação entre os prepostos dos Estados e os representantes das associações de cidadãos. Estes últimos, com maior destemor, por não serem em sua grande maioria subordinados a poderes políticos estatais, afrontaram por diversas vezes os primeiros de forma contundente.

Assim é que, apesar de terem ocorrido oportunidades de profunda insatisfação bilateral, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento findou vendo ultrapassada a avaliação de caráter maniqueísta sobre a participação não-governamental. Não se questiona mais se é boa ou má a participação de setores alheios e independentes aos governos em processos de decisão de questões de meio ambiente e desenvolvimento.

Resultou da Conferência a certeza de que, apesar da natural divergência de enfoques e encaminhamento de supostas soluções, a oxigenação de idéias resultante da presença, ainda que praticamente muda em plenário, de associações representativas da sociedade civil, significa participação de valor inestimável. O Sistema das Nações Unidas tem se capacitado e instrumentalizado para receber os estímulos não-governamentais. Há evidências, notáveis no presente trabalho, do fato da comunidade não-governamental também se organizar e capacitar de forma a influir crescentemente no processo de tomada de decisões em questões relacionadas ao conteúdo da Conferência.

O fato de terem sido constituídos *Fora* nacionais de Ongs em todo o mundo, a criação de redes, os *Fora* internacionais, a realização do Fórum Global são também provas do emergir de uma nova fonte de ações, discussões e soluções. Em princípio, hoje, com o distanciamento das questões comunitárias e proximidade das questões econômico-financeiras do Mercado, os Estados-

Nações, por seus agentes, não decidem orientados primordialmente pela busca das melhores soluções para as populações. O contrapeso ao poder do Mercado na gestão do Estado, representado pela comunidade de associações de cidadãos e organizações não-governamentais tem possibilidade de marcar um início de mudança.

As organizações não governamentais devem avançar na solução de suas sérias questões endógenas relacionadas a legitimidade, representação e equidade. Estas questões são objeto de questionamento das associações de cidadãos face aos governos e devem, de forma necessária, ser discutidas no universo intra-não-governamental. Esta questão pretendemos aprofundar em trabalho posterior e complementar ao presente.

Os valores consagrados na Conferência do Rio-92, se adotados efetivamente como base para ações e decisões, tendem ao alcance de equilíbrio social e ambiental. Esta circunstância pode oportunizar uma relativa pulverização do poder, fato sugerido pela Agenda 21, ao explicitar a necessidade e positividade da participação não-governamental nos processos de decisão das questões que afetam os cidadãos. Encontramo-nos num momento particular da História, pois, em cem anos a tecnologia evoluiu e diferenciou-se mais do que o fizera em cinquenta séculos. Este fato provoca profundo choque cultural e causa questionamentos sobre os paradigmas da nova valoração. O que ocorreu no processo da Conferência do Rio-92, onde foi oportunizada uma ampla participação de setores representativos da esfera não-governamental é um indício da implantação de uma cultura participativa e democrática.

Constitui a experiência da Conferência do Rio, sem sombra de dúvida, em mais um importante passo rumo a um terceiro milênio respeitador da Justiça, Democracia, Igualdade, Equidade e Diversidade.

BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD Henri (org.). Meio Ambiente e Democracia. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. 127p.
- ALIER, Juan Martinez. Economia e Ecologia: questões fundamentais. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. nº 7 vol. 3. SP, Ed. ANPOCS, 1988.
- ARENDT, Hanna. A Condição Humana. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983. 338p.
- AZAMBUJA, Marcos C. O Brasil e a Conferência do Rio. In Revista Política Externa, vol 1 nº 1. Ed. Paz e Terra, 1992.
- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1990 - A Pobreza. São Paulo, Ed. FGV, 1990. 271 p.
- BOBBIO, Norberto. Textos Escolhidos. Trad. Sérgio Bath. São Paulo, Ed. C.H.Cardin. 232 p.
- BOBBIO, Norberto. Contribución a La Teoria del Derecho. Trad. Fernando Torres Valencia. Ed. S.A. 1980, 404 p.
- BOBBIO, Norberto. O Conceito de Sociedade Civil. Trad. Carlos Nélon Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. 77p.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade, por uma teoria geral da Política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.
- BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.
- BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política. Trad. de João Ferreira e outros. Brasília: UNB, 2ª ed. 1986. 1328p.
- CANÍZIO, Marta J. Ecologia e Ordem Internacional -- uma discussão sobre os paradigmas de análise. In Contexto Internacional, Rio de Janeiro, nº 12, jul/dez 90, pp. 29-51.
- CASSONI, Giuseppe. I Criteri di classificazione delle organizzazioni non governative. In Diritto Internazionale - Riv. trimestrale di Doutrina e Documentazione. Volume XXI - 1967. 17p.
- CHIANG, Pei-heng. Non-governmental organizations at the United Nations. New York: Praeger Publishers, 1981. 339p.
- Chinese delegation at UNCED. The non-paper of the chinese delegation on post-UNCED activities.
- CLAPP, John D. et. alii. Compilation of proposals for increasing NGO participation in global enviroment and development efforts. mimeo.

- Comissão Interministerial para Preparação da CNUMAD-CIMA. O desafio do desenvolvimento sustentável. Relatório do Brasil para a CNUMAD. Brasília, setembro de 1991.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro, 1991. 430p.
- DELPEUCH, Bertrand. O Desafio Alimentar Norte Sul. Trad. Márcia Poncioni et alli. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1990. 155 p.
- ECO, Humberto. Como se faz uma tese. Trad. Gilson C. Souza. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1985. 184p.
- EFIMOV, N. História Moderna. Trad. Paschoal Lemme. Rio de Janeiro, Ed. Itambé, 1963. 252 p.
- ENGELS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1979. 215 p.
- FELDMAN, Fábio. Reflexões para o pós-Rio. In Revista Política Externa, vol 1 nº 1. Ed. Paz e Terra, 1992.
- FÉNAUX, Robert. L'Avenir des Organizations Internationales non gouvernementales. Bruxelles: Union des associations internationales, nº 1, Janvier 1956. 44p.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O Conceito de Sistema no Direito. São Paulo, Ed. Revista Trib. , EDUSP, 1976, 188 p.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS. Tratados das ONGs. Ed. Fórum Internacional de ONGs e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro, 1993. 264 p.
- Forum de ONGS Brasileiras. Meio ambiente e desenvolvimento: uma visão das ONGS e dos movimentos sociais brasileiros. Rio de Janeiro. Forum de ONGS brasileiras. 190p.
- GOODLAND, Robert et alii. Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland. Ed. UNESCO. Paris, 1991. 100 p.
- FRENCH, Hilary. After the earth summit: the future of environmental governance. In Worldwatch Paper 107. Ed. Ayres, editor, 1992. 62p.
- HABERMAS, Jurgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Investigações quanto a categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. 398p.
- HOBSBAWN, Eric J. A Era das Revoluções: Europa 1789 - 1848. Trad. Maria Teresa L. Teixeira. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987. 343 p.

- HOBBSAWN, Eric J. A Era do Capital: 1848 - 1875. Trad. Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987. 343 p.
- Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas. A Democracia como proposta. Coleção Democracia Vol. 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1991. 126p.
- IUCN, UNEP & WWF. Caring for the earth. A strategy for sustainable living. Gland, Switzerland, 1991. 228p.
- JAGUARIBE, Hélio. A Nova Ordem Mundial. In Revista Política Externa, vol 1 nº 1. Ed. Paz e Terra, 1992.
- JVOSTOV, V. M. et alii. História Contemporânea. Trad. Paschoal Lemme. Rio de Janeiro, Ed. Itambé, 1964, 232 p.
- KANE, Hal et alii. Time for change - a new approach to Environment and Development. Washington: Island Press, 1992. 141p.
- KARH, Thomas et alii. Política Social, conflitos e Participação. Um diálogo na maré. Rio de Janeiro: Fase/GTZ, 1992. 55p.
- KELSEN, Hans. Teoria pura do Direito. Trad. João B. Machado. Coimbra: Armenio Amado Editor. 484p.
- LABOR-LEDERE, Von J.J. Non-governmental organizations, their regime and privileges. In Internationales Recht und Diplomatie. Heft 1/2, 1961.
- LAGO, Antônio et alii. O que é Ecologia. São Paulo-SP: Brasiliense, 9ª ed., 1989. 108p.
- LEIS, Hector R. (org.) Ecologia e Política Mundial. Rio de Janeiro: Vozes/ Fase/AIRI-PUC Rio. 1991. 183p.
- LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. In Dados - Revista de Ciências Sociais, vol 34 nº 1. Ed. Vértice. Rio de Janeiro, 1991.
- LLANES, Oscar de. Direito Internacional Público: Instrumento das Relações Internacionais. Brasília, Ed. Horizonte, 1979, 456 p.
- LOWY, Michel. Método Dialético e Teoria Política. Trad. Reginaldo di Piero. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 141p.
- LUHMANN, Niklas. Legitimação pelo Procedimento. Trad. Maria da Conceição Corte Real. Brasília, Ed. UND, 1980. 210 p.
- MYNAIO, Maria Cecília de S. (org.) Raízes da Fome. Petrópolis, Ed. Vozes, 1985. 185 p.
- MELLO, Celso D. A. Direito Internacional Público. Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1986. 4ª ed. 710 p.

- MOREIRA NETO, Diogo F. Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial (Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade). Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1992. 221 p.
- PÁDUA, José A. (org.). Ecologia e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. IUPERJ, 1987. 211p.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e IBASE. Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGS -- Livro do Encontro. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. 328p.
- XII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Teses. Salvador, Bahia, 1986. 698p.
- RANGEL, Vicente Marota. Direito e Relações Internacionais - Textos coligidos, ordenados e anotados. São Paulo, Ed. Rev. Trib. , 1988. 438 p.
- REUTER, Paul. Direito Internacional Público. Trad. Maria Helena C. Guimarães Lisboa, Ed. Presença, 1991. 342 p.
- ROOTS OF THE FUTURE - A Global NGO conference in relation of the 1992 earth summit. Agenda Ya Wananchi ... Citizens action plan for the 1990's. Paris, 1991. 36 p.
- SACHS, Ignacy. Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento. Trad. Luiz Leite Vasconcellos. São Paulo, Ed. Vértice, 1986. 224 p.
- SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. Trad. Eneida Araújo. São Paulo, Ed. Vértice, 1986. 207 p.
- STUCKA, Peter I. Direito e Luta de Classes. Trad. Sílvio D. Chagas. Ed. Acadêmica, São Paulo, 1988. 176 p.
- TOFFLER, Alvin. A Terceira Onda. Trad. João Távora. Rio de Janeiro, Ed. Record, 1980. 491 p.
- TOURAINÉ, Alain. O Pós-socialismo. Trad. Sonia Goldfeder et alii. São Paulo: Brasiliense. 1988. 220p.
- UNDPI. United Nations Handbook 1991. Wellington, Ministry of External Relations and Trade Private Bag, 1991. 201 p.
- UNCED. The Outcomes of the Conference. Wellington, Ministry of External Relations and Trade Private Bag, 1992.
- United Nations Department. of Public Information. Basic Facts about the United Nations. New York, 1989. 236p.
- United Nations Department. of Public Information. Notes for Speakers. New York, 1991. 73p.
- United States Delegation at Prepcom IV. Proposals on institucional issues. mimeo.